Inwieweit ist der deutsche Reichstag Herr seiner Geschäftsordnung?

(Die Rechte des deutschen Reichstages in bezug auf Ergänzung, Auslegung und Abänderung der Geschäftsordnung)

Inaugural-Dissertation

verfaßt und der

hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Kgl. Bayer. Julius-Maximilians-Universität Würzburg

zur

Erlangung der rechts- und staatswissenschaftlichen Doktorwürde

vorgelegt von

Bernhard Weiß
aus Berlin

Berlin
Carl Heymanns Verlag
1906

Referent: Prof. Piloty.

Vorwort.

Der Zweck nachfolgender Abhandlung ist ein doppelter.

Einmal ein rein theoretisch-wissenschaftlicher: Der Grundgedanke der „Geschäftsordnung des deutschen Reichstages“, das autonome Moment derselben (wie ich es nennen will), soll in seiner Anwendung auf einige Einzelfragen, auf die Ergänzung, die Auslegung und die Abänderung der Geschäftsordnung, entwickelt werden.

Und zum anderen ist der Zweck ein praktisch-wissenschaftlicher: Geschäftsordnungsfragen, welche gerade in jüngerer Zeit (man denke an die Zeit der Zolltarifkämpfe) in der Praxis des deutschen Reichstages zu Meinungskämpfen geführt, ohne bisher eine tiefergehende wissenschaftliche Behandlung gefunden zu haben, sollen — teils unmittelbar, teils mittelbar — einer Lösung näher gebracht werden.

Diesem Doppelzwecke der Arbeit trägt auch die Einteilung der einzelnen Abschnitte Rechnung. Die Darlegungen de lege lata sind praktisch-wissenschaftlicher Natur: sie geben eine wissenschaftlich begründete Antwort auf die für die Praxis bedeutsame Frage, welche Rechte dem deutschen Reichstage nach der positiven Rechtslage in bezug auf die Ergänzung, Auslegung und Abänderung der Geschäftsordnung zustehen. Die Betrachtungen de lege ferenda dagegen sind theoretisch-wissenschaftlicher Natur: sie wollen (vornehmlich wenigstens) zeigen, welche Rechte dem deutschen Reichstage bezüglich der Ergänzung, Auslegung und Abänderung der Geschäftsordnung nach der idealen Rechtslage zustehen müßten, d. h. dann zustehen müßten, wenn der erwähnte Grundgedanke der Geschäftsordnung des deutschen Reichstages, das autonome Moment derselben, folgerichtig in den einzelnen positiven Bestimmungen der Geschäftsordnung durchgeführt wäre.

Und vielleicht ist über den genannten wissenschaftlichen Zweck hinaus noch ein — wenigstens indirekt erstrebtes — weiteres theoretisch-wissenschaftliches Ziel erreicht: Vielleicht zeigt die folgerichtige Durchführung des autonomen Moments der Geschäftsordnung, daß

einer „autonomen Geschäftsordnung“ — wie es die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages ist — große Schwächen anhaften, — Schwächen, welche vielleicht eine grundlegende Umgestaltung des rechtlichen Wesens unserer Reichstags-Geschäftsordnung herbeisehnen lassen. Man wird später verstehen, was ich meine; es wird die — in dieser Abhandlung freilich unbeantwortet gelassene — Frage auftauchen: empfiehlt sich nicht die Ersetzung der „autonomen Geschäftsordnung“ des deutschen Reichstages durch eine vom Gesetz vorgeschriebene Geschäftsordnung, die Ersetzung der heutigen Rechtslage also durch einen Zustand, wie er zurzeit in den meisten der deutschen Einzelstaaten besteht?

Vorausgeschickt ist dem „ausführenden“ Teile ein „einleitender“ Abschnitt über Begriff, Zweck und Wesen der Geschäftsordnung, alles Fragen, welche — ebenso wie die eigentlichen Probleme unserer Abhandlung — meines Wissens das erstemal eine eingehende wissenschaftliche Bearbeitung gefunden haben. Dieser einleitende Abschnitt ist von grundlegender Bedeutung, denn in den dort gefundenen Ergebnissen (bezüglich des Zweckes und des rechtlichen Wesens der Geschäftsordnung) findet ein gut Teil der später aufgeworfenen Fragen unmittelbar seine Beantwortung.

Inhalt.

Einleitender Teil.

Seite
1. Der Begriff der Geschäftsordnung (§ 1) 1
2. Der Zweck der Geschäftsordnung (§ 2) 2
3. Das rechtliche Wesen der Geschäftsordnung (§ 3) 4

Ausführender Teil.

Kapitel I. Die Ergänzung der Geschäftsordnung.

A. De lege lata 12
1. Das Geschäftsverfahren in den Ergänzungspunkten (§ 4) 12
2. Wirkliche Lücken und scheinbare Lücken (§ 5) 15
B. De lege ferenda 19
1. Das Geschäftsverfahren (§ 6) 19
2. Die Lücken als solche (§ 7) 21

Kapitel II. Die Auslegung der Geschäftsordnung.

A. De lege lata 23
1. Die Auslegungspunkte und das Geschäftsverfahren in den Auslegungspunkten (die „Auslegung der Geschäftsordnung“) 23
a) Die doktrinelle Auslegung der Geschäftsordnung (§§ 8, 9) 24
b) Die authentische Auslegung der Geschäftsordnung (§ 10) 32
B. De lege ferenda 34
1. Das Geschäftsverfahren (§ 11) 35
2. Die Auslegungspunkte als solche (§ 12) 35

Kapitel III. Die Abänderung der Geschäftsordnung.

A. De lege lata 41
1. Das „Anders-Handeln“ im einzelnen Fall (die „Übertretung“ der Geschäftsordnung) 41
a) Das „Anders-Handeln“ auf Grund des Mehrheitswillens des Reichstages (§ 13) 43
b) Das „Anders-Handeln“ auf Grund des Einstimmigkeitswillens des Reichstages (§ 14) 46
2. Das „Anders-Handeln“ in allen zukünftigen Fällen (die „Abänderung“ der Geschäftsordnung) (§§ 15, 16, 17) 52
B. De lege ferenda 64
Die Abänderung der Geschäftsordnung (§ 18, 19) 66
Schlußbetrachtung 75

Literatur-Verzeichnis.[1])

A. Lehrbücher, Kommentare.

Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes, 1867. (Hiersemenzel.)

Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 4. Aufl. 1901. (Laband.)

Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart in Monographien, herausgegeben von Marquardsen.

Brusa, Das Staatsrecht des Königreichs Italien, 1892. (Brusa bei M.)

Büsing, Das Staatsrecht der Großherzogtümer Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz, 1884. (Büsing bei M.)

Campos, Das Staatsrecht des Königreichs Spanien, 1889. (Campos bei M.)

Cosack, Das Staatsrecht des Großherzogtums Hessen, 1894. (Cosack bei M.)

Eyschen, Das Staatsrecht des Großherzogtums Luxemburg, 1890. (Eyschen bei M.)

Forkel, Das Staatsrecht der Herzogtümer Sachsen-Koburg und Gotha, 1884. (Forkel bei M.)

Goos & Hansen, Das Staatsrecht des Königsreichs Dänemark, 1889. (Goos bei M.)

Kircher, Das Staatsrecht des Herzogtums Sachsen-Meiningen, 1884. (Kircher bei M.)

de Medeiros, Das Staatsrecht des Königreichs Portugal, 1892. (de Medeiros bei M.)

Meyer, Das Staatsrecht des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach, 1884. (Meyer bei M.)

Otto, Das Staatsrecht des Herzogtums Braunschweig, 1884. (Otto bei M.)

Vauthier, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, 1880. (Vauthier bei M.)

Wielandt, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden, 1895. (Wielandt bei M.)

Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 5. Aufl. 1899. (Meyer.)

von Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. 5. Aufl. 1899. (von Rönne.)

---

[1]) Das den einzelnen Büchern in Klammern Beigefügte zeigt die Art der im Texte gebrauchten Abkürzungen an.

von Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich. 2. Aufl. 1897. (von Seydel.)

Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins, 1878. (Thudichum.)

Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht. 3. Aufl. 1865—67. (Zachariae.)

Struckmann & Koch, Die Zivilprozeß-Ordnung für das deutsche Reich, 1900. (Struckmann & Koch.)

Petersen & Anger, Die Zivilprozeß-Ordnung für das Deutsche Reich. 4. Aufl. 1899. (Petersen & Anger.)

Sohm, Institutionen. 8. und 9. Aufl. 1899. (Sohm.)

Dernburg, Pandekten. Berlin 1884. (Dernburg.)

B. Monographien.

Bentham, Taktik oder Theorie des Geschäftsganges in deliberierenden Volksständeversammlungen, 1817. (Bentham.)

Cushing, Handbuch der parlamentarischen Praxis. Aus dem Englischen übersetzt von Roelker, 1852. (Cushing.)

Dahlmann, Die Politik, 1835. (Dahlmann.)

von Mohl, Vorschläge zu einer Geschäftsordnung des verfassunggebenden Reichstages, 1848. (von Mohl, Vorschläge.)

Perels, Das autonome Reichstagsrecht, 1903. (Perels.)

C. Zeitschriften, Verschiedenes.

Annalen des deutschen Reichs. Jahrgang 1902: Müller, Zolltarif-Reichsverfassung-Geschäftsordnung des deutschen Reichstages. (Müller, Annalen.)

Deutsche Juristenzeitung. 8. Jahrgang. Nr. 1: Laband, Parlamentarische Rechtsfragen. (Laband, Zeitschrift.)

Preußische Jahrbücher, herausgegeben von Haym. 3. Band. 1859: Art. „Parlamentarische Studien".

Staatslexikon, herausgegeben von von Rotteck und Welcker. Band 5. 1847: Mittermaier. (Mittermaier bei R. W.)

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 31. Jahrgang. von Mohl, Kritische Erörterungen über Ordnung und Gewohnheiten des deutschen Reiches. 2. Art.: Der deutsche Reichstag. (von Mohl, Krit. Er.)

Stenographische Berichte über die Verhandlungen:

a) des Reichstages des norddeutschen Bundes (Sten.Ber. nd. Bd. . . . .),[1]

b) des deutschen Reichstages (Sten. Ber. . . . .),[2]

---

[1]) Bei der Kennzeichnung der Legislaturperioden und der Sessionen folge ich der Perelschen Zitiermethode (siehe Perels, S. X), indem ich mit römischen Ziffern die Legislaturperioden, mit arabischen die einzelnen Sessionen bezeichne.

[2]) Da dem Verfasser dieses die stenographischen Berichte der 11. Legislaturperiode (d. h. die Verhandlungen des Reichstages vom Herbst 1903 bis zur Gegenwart) noch nicht vorlagen, wurden als Zitiermittel für diese jüngste, jetzt laufende Legislaturperiode statt der stenographischen Berichte die Parlamentsberichte der Nationalzeitung (NatZtg. Nr. . .) herangezogen.

c) der preußischen zweiten Kammer (Sten. Ber. pr. 2. K.).[1]

Anlagen und Drucksachen zu den genannten stenographischen Berichten.

Deutsche Staatsgrundgesetze in diplomatisch genauem Abdrucke, herausgegeben von Binding.

Heft 5: Bayern — Leipzig 1896.
Heft 6: Sachsen — Leipzig 1893.
Heft 7: Württemberg — Leipzig 1894.

---

[1]) Die Verhandlungen des preußischen Parlaments werden natürlich nur dann zitiert, wenn die diesbezüglichen Bestimmungen der preußischen Geschäftsordnung mit den Vorschriften der derzeitigen Geschäftsordnung des deutschen Reichstages völlig übereinstimmen (bekanntlich ist die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages aus der Geschäftsordnung d. 2. pr. K. hervorgegangen).

Einleitender Teil.

§ 1.

1. Der Begriff der Geschäftsordnung.

Was der Begriff „Geschäftsordnung"[1]) bedeuten will, ist mit wenigen Worten dargetan.

Die Geschäftsordnung hat — das sagt ja der Name — es zu tun mit der Ordnung, d. h. der Regelung gewisser Geschäfte, und zwar mit der Regelung derjenigen Geschäfte, welche in den Wirkungskreis parlamentarischer Körperschaften fallen. In welcher Weise eine parlamentarische Körperschaft bei ihren Verhandlungen — Beratungen und Beschlußfassungen — vorzugehen hat, welches die Organe sind, deren sich die betreffende Körperschaft bei ihrer Tätigkeit bedient, endlich welche Rechte und Pflichten diesen Organen zukommen, — dies alles regelt die Geschäftsordnung. Begrifflich bildet also die Geschäftsordnung den Inbegriff von Vorschriften über die Art und Weise des innerhalb einer parlamentarischen Körperschaft zu beobachtenden Geschäftsverfahrens.

Doch mit dieser Definition ist derjenige Begriff, den man unter dem Worte „Geschäftsordnung" zu verstehen pflegt, noch nicht völlig genau umschrieben. Bezüglich der Form der Vorschriften muß nämlich noch eine Einschränkung gemacht werden. Als „Geschäftsordnung" im eigentlichen Sinne betrachtet man nur den Inbegriff derjenigen Vorschriften, welche fest, d. h. schriftlich normiert sind.

Also der Inbegriff von fest normierten Vorschriften über die Art und Weise des innerhalb einer parlamentarischen Körperschaft zu be-

[1]) Ebenso wie es im Rahmen dieser Arbeit versagt sein muß, auf die geschichtliche Entwickelung des materiellen Geschäftsordnungs-Begriffes, welche naturgemäß mit der geschichtlichen Entwickelung parlamentarischer Körperschaften überhaupt zusammenfällt, einzugehen, ist es hier unmöglich, auf die Geschichte des Wortes „Geschäftsordnung", einst „Geschäftsreglement" genannt (vgl. unten die Zitate auf S. 45 und in Anm. 5 auf S. 45), einzugehen.

obachtenden Geschäftsverfahrens — diese Definition dürfte den Begriff der Geschäftsordnung erschöpfen.

§ 2.

2. Der Zweck der Geschäftsordnung.

Bei Betrachtung des Zweckes der Geschäftsordnung muß von vornherein scharf getrennt werden zwischen zwei verschiedenen Arten von Geschäftsordnungen. Es macht nämlich gerade bezüglich des Zweckes, welcher zur Aufstellung der Geschäftsordnung geführt hat, einen Unterschied aus, ob das in einer parlamentarischen Körperschaft zu beobachtende Geschäftsverfahren von einer außerhalb dieser Körperschaft stehenden Instanz vorgeschrieben [1]) werden oder ob die Körperschaft selbst das Recht besitzen soll, sich das Geschäftsverfahren zu bestimmen. [2])

---

[1]) Diese „außerhalb der Körperschaft stehende Instanz" ist meist das Gesetz. Und zwar finden wir eine derartige durch Landesgesetz geregelte Geschäftsordnung gerade bei den meisten Parlamenten der deutschen Einzelstaaten. Vgl. z. B. für Bayern das aus 40 Artikeln bestehende „Gesetz, den Geschäftsgang des Landtags betr., vom 19. Januar 1872" (abgedruckt bei Binding V S. 315—326), dessen Art. 1 allerdings die Aufstellung eingehenderer Vorschriften der Autonomie der Kammer selbst überläßt. — Auch in Sachsen besteht neben den wenigen in der Verfassung selbst enthaltenen Vorschriften ein besonderes Landesgesetz „Die Landtagsordnung vom 12. Oktober 1872" (abgedruckt bei Binding VI). — Desgl. in Hessen das Gesetz vom 17. Juni 1874. Ferner wird der Geschäftsgang der Parlamente von Braunschweig (vgl. Otto bei M. S. 122), von Sachsen-Koburg-Gotha (vgl. Forkel bei M. S. 128), von Sachsen-Weimar-Eisenach (vgl. Meyer bei M. S. 18), von Sachsen-Meiningen (vgl. Kircher bei M. S. 48) usw. durch Landesgesetz geregelt. Bezüglich des letztgenannten Parlaments besteht übrigens die Eigentümlichkeit, daß dort, obwohl die Geschäftsordnung ein Gesetz darstellt, in gewissen Fällen das Parlament selbständig die Geschäftsordnung abändern darf.

[2]) So ist es bei uns im Reiche: Die Verfassung gibt für den Geschäftsgang des Reichstags nur ganz wenige Vorschriften und überläßt die übrige Regelung der freien Autonomie des Reichstages (vgl. Art. 27 der R.V., verbunden mit unseren späteren Ausführungen auf S. 13 d. A. In mehreren deutschen Einzelstaaten herrscht die gleiche Rechtslage. So in Preußen (vgl. Art. 78 der Verfassung), ferner in Württemberg (vgl. § 164 V.U.), in Baden (s. Wielandt bei M. S. 69), in Reuß j. L. (s. Müller bei M. S. 190) usw. — Von außerdeutschen Staaten wären hier zu nennen: Belgien (s. Vauthier bei M. S. 45), Dänemark (s. Goos S. 67), Frankreich (s. Libon bei M. S. 68), Luxemburg (s. Eyschen bei M. S. 109), Spanien (s. Campos bei M. S. 23) usw.

Welches nun der Zweck einer Geschäftsordnung der ersteren Art ist, also einer Geschäftsordnung, welche von einer außerhalb der Körperschaft befindlichen Instanz gegeben wird, mag dahingestellt bleiben.[1]) Uns beschäftigt nur — da die Geschäftsordnung des deutschen Reichstags vom Reichstage selbst aufgestellt wird, also eine „autonome" ist, und da unsere folgenden Betrachtungen eben nur dieser Reichstags-Geschäftsordnung gelten — die Beantwortung der Frage: Welches ist der Zweck einer Geschäftsordnung, welche von der betreffenden parlamentarischen Körperschaft selbst aufgestellt wird?

Ich glaube, man erkennt diesen Zweck am ehesten, wenn man sich die Verhandlungen einer parlamentarischen Körperschaft, für deren Geschäftsregelung keine Geschäftsordnung besteht,[2]) und die Verhandlungen einer Körperschaft, welche eine Geschäftsordnung besitzt, gegenüberhält. Im ersteren Falle wird die betreffende Körperschaft sich in jedem Augenblicke der Beratung, in jedem Stadium des Geschäftsganges darüber von neuem schlüssig werden müssen, welches Verfahren eingeschlagen werden soll. Jedesmal, wenn beispielsweise eine Vorlage zur Beratung gebracht, wenn ein Abänderungsvorschlag gestellt wird, jedesmal muß sich das Parlament von neuem darüber schlüssig werden: wie soll diese Vorlage, wie soll dieser Abänderungsvorschlag behandelt werden? Und dieses immer wiederkehrende Sichschlüssigwerden besteht einmal in einer immer wiederkehrenden Abstimmung (denn der Wille einer Körperschaft wird vorgestellt durch den Willen der Mehrheit, und dieser Mehrheitswille wird eben durch Abstimmung gefunden) und zum anderen gar oft noch in einer immer wiederkehrenden Debatte darüber, ob dies oder jenes Verfahren besser am Platze sei. Also: Im geschäftsordnungslosem Zustande werden die Sachverhandlungen fortwährend aufgehalten, unterbrochen durch Abstimmungen und Debatten über den formellen Geschäftsgang; die Sachverhandlungen werden gestört, ihre glatte und schnelle Erledigung gehemmt.

Und demgegenüber betrachte man eine parlamentarische Körperschaft, welche für ihre Verhandlungen eine wohlgesetzte Geschäftsordnung besitzt! Die immer wiederkehrenden Abstimmungen und Debatten,

---

[1]) Daß der Zweck einer derartigen Geschäftsordnung oft wirklich ein anderer ist, das lassen spätere Andeutungen (s. S. 75) unserer Arbeit erkennen.

[2]) Man meint vielleicht, ein Parlament ohne Geschäftsordnung sei heute undenkbar. Aber in Mecklenburg ist nichts undenkbar. Dort gibt es tatsächlich für das Parlament keine Geschäftsordnung (vgl. Büsing bei M. S. 31).

welche im geschäftsordnungslosen Zustande notwendig waren, entfallen hier. An ihre Stelle treten die einmaligen, vorherigen, in der Geschäftsordnung niedergelegten Abstimmungen und Debatten. Wann eine Vorlage zur Beratung gebracht werden kann, wie ein Abänderungsvorschlag gestellt werden muß usw., darüber wird sich die Körperschaft nicht immer wieder von neuem „inzidenter" schlüssig, sondern einmal, bei Aufstellung der Geschäftsordnung, fand eine Debatte, eine Abstimmung über das Geschäftsverfahren statt, und das Ergebnis dieser einen Debatte, dieser einen Abstimmung, niedergelegt eben in der „Geschäftsordnung", hat verbindliche Kraft für alle zukünftigen, gleichliegenden Fälle des Geschäftsganges. So oft eine Vorlage zur Beratung gebracht, ein Abänderungsvorschlag gestellt werden soll usw., — immer wird das Sichschlüssigwerden von Fall zu Fall ersetzt durch die diesbezüglichen Vorschriften der Geschäftsordnung über die „Behandlung der Vorlagen", über die „Abänderungsvorschläge" usw. Bei Bestehen einer Geschäftsordnung werden also die Sachverhandlungen nicht gestört durch Abstimmungen und Debatten über den formellen Geschäftsgang, die glatte Erledigung der Sachverhandlungen wird nicht gehemmt.

Die Vorzüge des Bestehens einer Geschäftsordnung vor einem geschäftsordnungslosen Zustande liegen demnach auf der Hand. Was aber haben diese Vorzüge mit unserer Frage nach dem Zweck der Geschäftsordnung zu tun? — Nun, die Aufstellung der Geschäftsordnung bezweckte eben, jene Vorteile zu erreichen. Der Zweck der Geschäftsordnung ist, die genannten Störungen der Sachverhandlungen zu beseitigen und eine glatte, möglichst schnelle Erledigung der Sachverhandlungen herbeizuführen.

Kurz: die parlamentarischen Sachverhandlungen zu vereinfachen, das ist der Zweck der Geschäftsordnung.[1])

§ 3.

3. Das rechtliche Wesen der Geschäftsordnung.

I. Die Betrachtung des Zweckes, der zur Aufstellung der Geschäftsordnung geführt hat, ließ uns bereits ein Moment des

[1]) Eingehende allgemeine Erörterungen über den Zweck der Geschäftsordnung gibt es meines Wissens in der wissenschaftlichen Literatur nicht. Doch hört man hier und da einmal eine Ansicht über den Zweck der Geschäftsordnung durchklingen. Bald richtig, s. z. B. Mittermaier bei R. W. S. 444: „sie (scil. die Geschäfts-

rechtlichen Wesens der Geschäftsordnung, die Quelle, der die Geschäftsordnungs-Bestimmungen ihr Dasein danken, erkennen. Ein Mehrheitsbeschluß ist es, auf welchem die Rechtswirksamkeit einer Geschäftsordnung wie diejenige des deutschen Reichstages beruht.

Und zwar ist dieser Mehrheitsbeschluß — mit einer einzigen später (unter Nr. III) zu betrachtenden Ausnahme — ein völlig freier Beschluß der Mehrheit. Niemand hat danach zu fragen, was für Beschlüsse bezüglich des Geschäftsverfahrens der deutsche Reichstag aufzustellen für gut befindet. Zum rechtlichen Wesen der Geschäftsordnung gehört allein, daß ihren Vorschriften Mehrheitsbeschlüsse zugrunde liegen; daß diese Bestimmungen, diese Mehrheitsbeschlüsse einen gewissen notwendigen Inhalt haben, ist keineswegs erforderlich.

Daher ist auch jene oft geäußerte Ansicht zurückzuweisen, welche glaubt, es gehöre zum Wesen der Geschäftsordnung, die Minderheit des Reichstages zu schützen,[1]) es müßte daher bei der Aufstellung aller Geschäftsordnungsnormen stets auf den Schutz der Minderheit

---

ordnung) ist von großer Wichtigkeit, weil wegen der sonst unvermeidlichen Streitigkeiten über die zu wählenden Mittel, über Reihenfolge der Geschäfte und über Formen viel Zeit verloren geht, wenn nicht die Formen genau reguliert sind". Und v. Mohl, Vorschläge S. IV: „. . . . so viel ist gewiß, daß ohne eine gute Geschäftsordnung . . . . Zeitverlust eintreten müßte . . . ." Endlich auch Thudichum S. 167 Anm. 1: „. . . Die Geschäftsordnung hat den Zweck . . . ., daß die Geschäfte sich nicht unnötig verzögern." — Bald aber auch falsch, wie man gerade an letztgenanntem Schriftsteller, an Thudichum, sehen kann. Der Zweck der Geschäftsordnung wird nämlich vielfach völlig verkannt. Außer dem schon Zitierten sagt Thudichum ebenda: „Die Geschäftsordnung hat den Zweck, Vorkehrung zu treffen, daß Beschlüsse des Parlaments nur nach sorgfältiger allseitiger Erwägung gefaßt werden, daß die Minorität geschützt werde, in der Möglichkeit, ihre Ansichten geltend zu machen . . . ." Dies ist aber, soweit es sich um den Zweck der Geschäftsordnung überhaupt handelt, durchaus irrig. Denn eine einzelne Geschäftsordnungsnorm mag wohl einen derartigen Zweck verfolgen, also in der Absicht entstanden sein, daß durch sie die Minorität geschützt werde (so z. B. § 35 Abs. 3 G.O.; vergl. unten S. 60). Aber dadurch wird der Zweck der Geschäftsordnung als solcher noch nicht modifiziert. Denn auch wenn keine Norm einer Geschäftsordnung der Minderheit Schutzrechte gewährt, bleibt der allgemeine eigentliche Zweck der Geschäftsordnung, eben der oben im Texte gekennzeichnete, bestehen. Falsch also, um auch die Äußerung eines Praktikers anzuführen, war die Äußerung des Abg. Richter am 4. Mai 1883: „. . . . Geschäftsordnung, die wesentlich zum Schutze der Minderheit da ist" (V, 2 S. 2317).

[1]) Vgl. z. B. aus älterer Zeit die Worte des Abg. v. Hoverbeck vom 15. Juni 1868: „Wir haben in der Geschäftsordnung kein wichtigeres Prinzip festzuhalten, als daß dadurch eine Minorität in ihrem Rechte geschützt wird" (Sten.

Bedacht genommen werden. Hier wird eben übersehen, daß die Geschäftsordnung auf dem freien Mehrheitsbeschlusse des Reichstages beruht, daß daher die Mehrheit jeden Beschluß fassen kann, der ihr zusagt, daß sie also, wenn sie will, der Minderheit alle Rechte verweigern, allen Schutz versagen kann. Ob aus politischen Erwägungen heraus, aus Zweckmäßigkeitsgründen die Mehrheit in praxi der Minderheit gewisse Schutzrechte gewährt, ist eine andere Frage und kommt für die Beurteilung des rechtlichen Wesens der Geschäftsordnung nicht in Betracht. Das rechtliche Wesen der Geschäftsordnung verlangt keineswegs einen derartigen Schutz.

Freilich, wie die gegenteilige irrige Ansicht Platz greifen konnte, ist verständlich. Einerseits haben praktische Erwägungen wirklich dahin geführt, daß die Mehrheit bei Aufstellung der meisten Geschäftsordnungsnormen der Minderheit gewisse Schutzrechte gewährte; andererseits geschah es immer mehr und mehr, daß die Minderheit, so sie in materieller Beziehung nichts gegen die Ansicht der Mehrheit ausrichten vermochte, als letzten Rettungsanker sich an die Formen, an die Geschäftsordnung klammerte,[1]) um auf diese Weise ihrer Meinung zum Siege zu verhelfen (man denke an die Kämpfe um die sogen. lex Heinze im Jahre 1900) oder wenigstens den Sieg der anderen hinauszuschieben (man denke an die Zolltarifberatungen des Jahres 1902). So wurde also in praxi die Geschäftsordnung tatsächlich oft zu einem Mittel, mit dem sich die Minderheit gegen die Mehrheit schützte.[2]) Aber deswegen stellt die Geschäftsordnung nicht „den natürlichen Schutz der Minorität“[3]) dar. Nein! Auf der einen Seite wird bei gewissen Geschäftsordnungsbestimmungen von der Mehrheit

---

Ber. nd. Bd. II S. 458) oder aus neuester Zeit die knappen, das gleiche besagenden Worte des Abg. Stadthagen vom 27. November 1902: „Die Geschäftsordnung ist ein Schutz gegen die Mehrheit.“

[1]) Dies lassen z. B. die teilweise bereits in Anm. 1 auf S. 4 zitierten Worte des Abg. Richter vom 4. Mai 1883 indirekt wenigstens erkennen: „Wenn die Mehrheit des Reichstages . . . . . . (das und das tut) . . . . . ., so bleibt kein anderes Mittel, wenn man sich in einer Minderheitspartei befindet, als von der Geschäftsordnung . . . . . den ausgiebigsten Gebrauch zu machen“ (Sten. Ber. V, 2 S. 2317).

[2]) Nicht so unrecht hat also Abg. Dr. Pachnicke, als er am 2. Dezember 1902 sagte: „Die Geschäftsordnung ist eine Schranke, welche seit mehr als 30 Jahren den Schutz der Minderheit . . . . bildet“ (Sten. Ber. X, 2 S. 6766 A). — Aber man darf nie vergessen, diese Schranke besteht nur von der Mehrheits Gnaden.

[3]) So lauteten die Worte des Reichstagspräsidenten v. Simson am 19. März 1867.

beabsichtigt, der Minderheit Schutzrechte zu gewähren,[1]) und auf der anderen Seite bringt die aufgestellte Geschäftsordnung die Folge mit sich, daß die Minderheit sich der Geschäftsordnungsnormen beim Kampfe gegen die Mehrheit als Schutzmittel bedient. Nicht aber ist die Geschäftsordnung von Natur aus, ihrem Wesen nach ein Schutzmittel der Minderheit, sondern die Geschäftsordnung bleibt stets Ausdrucksmittel für den Mehrheitswillen. Vom rechtlichen[2]) Standpunkt aus ist es also völlig belanglos, ob die Geschäftsordnung die Minderheit schützt oder nicht.[3]) Die Geschäftsordnung beruht auf Mehrheitswillen, freiem, bedingungslosem Mehrheitswillen.

II. Die Geschäftsordnung stellt also den Mehrheitswillen dar. Aber nicht den „inzidenter" gefundenen Mehrheitswillen, sondern den einmal „vorher" gefundenen Mehrheitswillen, welcher für die zukünftigen Fälle von Geltung und Wirkung ist.[4]) Dieser „vorherige", in der

[1]) Von derartiger Absicht wurde z. B. die Kommission beherrscht, welche über die Anträge Twesten-Lasker usw. Bericht erstattete. „Die Kommission begann ihre Arbeiten, indem sie sich . . . . vergegenwärtigte, daß es sich . . . . um den Schutz der Minorität bei der Einbringung und Vertretung von Anträgen handele" (s. den Bericht der Geschäftsordnungskommission Aktenstück Nr. 55 S. 177 der Anlagen der sten. Ber. nd. Bd. 1867 Session 2).

[2]) Anders, wenn man politische Gesichtspunkte in Betracht zieht. Hier wird vielleicht die Forderung berechtigt sein, daß jede Geschäftsordnung einer Minderheit eine gewisse Anzahl von Rechten verbürgt. Hält man aber hierfür, so muß man — wie wir unten S. 76 noch sehen werden — die heute bei uns im Reich bestehende autonome Geschäftsordnung überhaupt verwerfen und statt ihrer eine von einer außenstehenden Instanz, dem Gesetze, vorgeschriebene Geschäftsordnung fordern.

[3]) Welche seltsamen unhaltbaren Gedanken manchmal diejenigen Schriftsteller, welche von der Geschäftsordnung das Geschütztsein der Minderheit verlangen, über das Maß dieses Schutzes vortragen, darüber vgl. nur den Artikel „Parlamentarische Studien" in Hayms Preuß. Jahrbüchern (Bd. 3 S. 168). Hier ist der Verfasser empört darüber, daß durch Mehrheitsbeschluß überhaupt eine Diskussion geschlossen werden kann; er sagt: „Eine Einrichtung (scil. der Diskussionsschluß), die dem Terrorismus der Majoritäten Vorschub leistet (sic! Als ob nicht aller Parlamentarismus auf Majoritätswillen beruht!), eine solche Zwangs- und Noteinrichtung dürfte in einem geordneten parlamentarischen Leben schwerlich auf Beibehaltung Anspruch haben." Also, es wäre „geordnetes parlamentarisches Leben", wenn jede Minorität so viel reden könnte, wie sie wollte. Das österreichische Parlament ist also das Idealparlament!

[4]) An dieser Stelle mag kurz eine Frage Erörterung finden, welche, streng genommen, allerdings nicht in den Rahmen dieser Abhandlung gehört, die Frage: für wie lange Zeit sich die Geltung der Geschäftsordnung des deutschen Reichstages auf die künftigen Fälle erstreckt. Perels und die später Genannten sind nämlich der Ansicht, daß diese Geschäftsordnung nur für je eine Legislaturperiode

Geschäftsordnung zum Ausdruck gekommene Mehrheitswille beansprucht also autoritative Geltung auch für die zukünftigen Mehrheiten, denn die Geschäftsordnungs-Bestimmungen stellen eben Normen mit bindender Kraft dar. Aber man darf nicht vergessen, daß dieser vorherige Mehrheitswille nur, um die Verhandlungen zu vereinfachen, zur Geschäftsordnungsnorm wurde; man meinte, die immer wiederkehrenden Willensäußerungen der späteren Mehrheiten wären überflüssig und könnten durch den einen vorherigen Mehrheitswillen ersetzt werden, weil die späteren Mehrheiten den gleichen Willen haben würden wie die „vorherige" Mehrheit. Die Geschäftsordnung ist also aufgestellt worden, die vorherigen Mehrheitsbeschlüsse sind also sozusagen gefaßt worden unter der Voraussetzung, daß auch in der Folgezeit die Mehrheit auf dem gleichen Standpunkte stehen werde wie die „vorherige", die geschäftsordnung-gebende Mehrheit.

III. Bezüglich der „Freiheit" dieser Mehrheitsbeschlüsse muß jetzt aber noch eine wichtige Einschränkung gemacht werden. Die Beschlüsse

---

des Reichstages gilt, und daß zum Beginne der nächsten Periode die Geschäftsordnung, um Rechtskraft zu haben, neu vom Reichstage angenommen werden müsse. M. E. dagegen gilt die einmal aufgestellte Geschäftsordnung so lange, wie es überhaupt einen deutschen Reichstag gibt. Denn der Zweck der Geschäftsordnung, der vorherigen Regelung bestand nicht darin, das Verfahren für eine Legislaturperiode zu bestimmen — ebensowenig wie für eine Session oder einen Tag — sondern das Verfahren des deutschen Reichstages für immer zu regeln. Die Richtigkeit meiner Meinung (daß die Geschäftsordnung prinzipiell für alle kommenden Legislaturperioden gilt im Gegensatz zur Perelsschen, nach welcher sie nur für je eine Periode gilt, also nach Schluß derselben eine geschäftsordnungslose Zeit herrscht) wird auch durch den Wortlaut unserer Geschäftsordnung selbst erwiesen, welche gleich in ihren Anfangsworten (§ 1 G.O.) Bestimmungen darüber trifft, was bei Beginn einer neuen Legislaturperiode zu geschehen hat, die also zeigt, daß sich ihre Geltung auch auf diese neue Legislaturperiode erstrecken soll. Auch die Praxis des deutschen Reichstages steht in neuerer Zeit durchweg auf meinem Standpunkt. Vgl. schon die Worte des Alterspräsidenten zu Beginn der VI. Legislaturperiode am 20. November 1884: „Meine Herren, nach § 1 unserer Geschäftsordnung soll . . . . ." (Sten. Ber. VI, 1 S. 3). Ähnlich zu Beginn der 7. Legislaturperiode, der 8. usw. — Perels vertritt, wie gesagt, die entgegengesetzte Meinung (vgl. Perels S. 4). Ebenso wie Perels: Laband (vgl. Laband I S. 319), auch v. Seydel (vgl. v. Seydel S. 207), ebenso v. Mohl (vgl. v. Mohl, Krit. Er. S. 48), ferner Thudichum (vgl. Thudichum S. 167), welch letzterer freilich das Unbefriedigende seines Standpunktes einsieht (ebenda S. 168). — Hiersemenzel (vgl. S. 95) geht sogar noch weiter wie die Genannten und meint, die Geschäftsordnung müsse in jeder Session neu angenommen werden, da sie nur für je eine Sitzungsperiode gelte.

können sich nämlich bewegen, in welcher Richtung sie wollen. Eine Schranke besteht aber für sie: sie dürfen nicht den Bestimmungen der deutschen Reichsverfassung zuwiderlaufen.

Der Grund hierfür ist ersichtlich. Wir sahen oben,[1]) daß es eine Art von Geschäftsordnungen gibt, die auf Grund eines Gesetzes zustande kommt, während die andere Art von Geschäftsordnungen — zu denen auch die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages zählt — durch die Mitglieder der parlamentarischen Körperschaft selbst, also in unserem Falle durch die Mitglieder des Reichstages, aufgestellt wird. Nun muß man aber bedenken, daß dies Recht des Reichstages, sich selbst seine Geschäftsordnung zu geben, kein ursprüngliches Recht ist. Analog wie in anderen Ländern die Verfassung bezw. ein besonderes Landesgesetz das Geschäftsverfahren des Parlamentes regelt, wird bei uns in Deutschland erst durch die Verfassung unserem Reichstage das Recht übertragen, sich seine Geschäftsordnung selbst zu geben. Quelle der Autonomie des Reichstages ist eben die Verfassung,[2]) welche das ursprünglich ihr zustehende Recht dem Reichstage delegiert hat.[3]) Da versteht es sich, daß die Bestimmungen der Geschäftsordnung, welche nur sozusagen ergänzender Teil der Reichsverfassung sind,[4]) nicht in Widerspruch sich setzen dürfen mit eben dieser Verfassung.

Der deutsche Reichstag ist also in der Aufstellung seiner Geschäftsordnungs-Bestimmungen frei mit alleiniger Ausnahme des Punktes, daß diese Bestimmungen nicht gegen die Reichsverfassung verstoßen dürfen.[5])

(Es liegt außerhalb des Rahmens dieser Arbeit, im einzelnen auf die Fälle einzugehen, in denen die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages gegen diesen Rechtsgrundsatz gefehlt, in denen also die Geschäftsordnung in Widerspruch getreten ist mit dem Verfassungsrecht. Es sollen daher diese Fälle, welche nach meiner Auffassung hier in Betracht kommen, nur einfach, ohne jede Begründung registriert werden. Es sind:

---

[1]) Vgl. oben S. 2 Anm. 1.

[2]) Vgl. v. Rönne S. 397.

[3]) Ob diese Tatsache wünschenswert ist, darüber siehe unten S. 75.

[4]) Treffend sagt Perels (S. 3): „Die Geschäftsordnung ist eine in Autonomie erlassene Ergänzungsvorschrift zur Reichsverfassung."

[5]) Vgl. Perels (S. 3): „Nur intra oder präter, niemals contra legem kommt ihnen" (den Normen der Geschäftsordnung) „verbindliche Kraft zu."

a) Die durch § 36 Satz 2 G.O. statuierte Zulässigkeit geheimer Reichstagssitzungen,[1]) welche gegen Artikel 22 Abs. 1 R.V. verstößt, ist wegen dieses Verstoßes rechtsungültig.)[2])

b) Die seitens der Geschäftsordnung (§ 54 Abs. 2 und 3 G.O.) aufgestellten Regeln über die Beschlußfähigkeit des Reichstages, welche die diesbezügliche Bestimmung des Art. 28 Satz 2 R.V.[3]) einschränken, also gegen sie verstoßen, sind aus diesem Grunde ebenfalls rechtsungültig.[4])

---

[1]) Geheime Parlamentssitzungen sind freilich in fast allen anderen Parlamenten, in denen der deutschen Einzelstaaten sowohl wie in denen der außerdeutschen Länder, bei besonderen Anlässen zugelassen. So in Preußen durch Art. 79 Satz 2 V.U., in Bayern durch Art. 13 des Ges. vom 19. Januar 1872, in Württemberg durch § 168 V.U., in Sachsen durch § 135 V.U., in Baden durch § 78 V.U. usw. Von hierher gehörenden außerdeutschen Staaten seien genannt: Italien (vgl. Brusa bei M. S. 143), Belgien (vgl. Vauthier bei M. S. 45), Luxemburg (vgl. Eyschen bei M. S. 110), Dänemark, Portugal (vgl. de Medeiros bei M. S. 45) usw.

[2]) Den gleichen Standpunkt vertreten die meisten Staatsrechtslehrer (vgl. z. B. Laband I S. 321, v. Seydel S. 198, Hiersemenzel S. 85 usw.). Ebenso Müller, Annalen. — Treffende Darlegung aller Gründe, welche für diesen Standpunkt sprechen, und Angabe sämtlicher diesbezüglicher Literatur findet sich bei Perels S. 34—37. — Auf dem entgegengesetzten Stand steht Meyer (S. 409, Anm. 23); scheinbar auch Thudichum (vgl. S. 192).

[3]) Unzutreffend ist es natürlich, den Art. 28 auch auf die Beratungsfähigkeit zu beziehen, wie es Abg. Dr. Reinecke am 28. Mai 1868 (s. Sten. Ber. nd. Bd. I S. 228), Abg. Lasker am 4. Juni 1868 (Sten. Ber. nd. Bd. S. 249 und 250) und in neuerer Zeit Abg. Stadthagen am 7. November 1902 (Sten. Ber. X, 2 S. 6207 D bis 6208 a) taten. — Gegen das Stadthagensche Argument „die Beschlußfassung und die voraufgehende Beratung sind ein einheitliches Ganzes" bildet ein treffendes Gegenargument das Wort des Reichstagspräsidenten v. Simson vom 14. Juni 1868: „. . . . zuhören und beschließen ist zweierlei, das Zuhören der Akt des einzelnen Individuums, das Beschließen dagegen ein Akt der Versammlung." — Die gem. Meinung steht auf dem gleichen Standpunkt wie wir (vgl. z. B. v. Seydel S. 210, v. Mohl, Krit. Er. S. 94 u. a.). — Perels (S. 79) vertritt den umgekehrten Standpunkt, folgert die Beratungsunfähigkeit bei einer Anwesenheit von weniger als 199 Reichstagsmitgliedern aber aus einem anderen als dem genannten Grunde. Vgl. darüber unter Anm. 1, Nr. 2 auf S. 18.

[4]) In diesem Punkte wird von den meisten Schriftstellern allerdings nicht so weit gegangen, vielmehr die betreffenden Geschäftsordnungs-Bestimmungen für rechtsgültig angesehen, unter dem Vorbehalten jedoch, daß jeder Reichstagsbeschluß, bei welchem nicht die vorgeschriebene Mitgliederzahl anwesend war, nichtig ist. So v. Seydel (s. S. 210), prinzipiell auch Perels (vgl. S. 77). Den gleichen Standpunkt wie den im Text gekennzeichneten vertritt Laband (s. Laband, Zeitschr. S. 9).

Wenn wir jetzt also die Momente, welche für das rechtliche Wesen der Geschäftsordnung von Bedeutung sind, zusammenfassen, so sehen wir: die — das Geschäftsverfahren des Reichstages regelnden — Geschäftsordnungsnormen beruhen auf einmaligen Mehrheitsbeschlüssen, welche für die zukünftigen Mehrheiten bindend sind, und welche unter der Voraussetzung gefaßt sind, daß diese künftigen Mehrheiten auf dem nämlichen Standpunkt stehen würden, welche ferner einen beliebigen Inhalt haben und nur nicht gegen die Bestimmung der deutschen Reichsverfassung verstoßen dürfen.

Ausführender Teil.

Kapitel I.

Die Ergänzung der Geschäftsordnung.

Der erste Teil unserer eigentlichen Abhandlung soll sich mit der Frage beschäftigen: Welcher Art ist die Machtbefugnis des deutschen Reichstages in bezug auf die Ergänzung der Geschäftsordnung? Das will sagen: In welcher Weise hat der Reichstag bei seinen Verhandlungen (Beratungen, Abstimmungen usw.) in denjenigen Fällen vorzugehen, für welche die Geschäftsordnung keine Bestimmungen vorsieht, in denen die Geschäftsordnung also „Lücken", „Ergänzungspunkte" aufweist?

Unsere Darlegungen werden zunächst — auch in den folgenden Teilen unserer Abhandlung werden wir die gleiche Teilung vornehmen — der heutigen Rechtslage gelten, die Ergänzung der Geschäftsordnung also de lege lata behandeln, und sich hernach mit den in dieser Frage für die Zukunft vielleicht als wünschenswert zu erhebenden Forderungen beschäftigen, die Ergänzung der Geschäftsordnung also de lege ferenda ins Auge fassen.

A. De lege lata.

§ 4.

1. Das Geschäftsverfahren in den Ergänzungspunkten.

I. In den Fällen, die wir jetzt im Auge haben, enthält die Geschäftsordnung keine das Verfahren vorzeichnende Norm, es herrscht bezüglich dieser Punkte jener oben[1]) geschilderte geschäftsordnungslose Zustand. Es gilt daher in den Ergänzungspunkten, sich „inzidenter" über den Weg des Geschäftsganges schlüssig zu werden. Statt der bloßen Befolgung einer fest vorgeschriebenen Norm ist also in den

[1]) Siehe oben S. 3.

Ergänzungspunkten ein stets wiederkehrendes, neuerliches Sichschlüssigwerden erforderlich.

II. Dieses Sichschlüssigwerden geschieht von Fall zu Fall. Das will besagen: ein Beschluß ergeht im einzelnen konkreten Fall, hat aber auch nur Geltung für den einzelnen Fall. Dem Beschlusse, der bei einer Geschäftsordnungslücke ergeht, kommt also nicht die gleiche Wirkung zu wie dem „vorherigen“, zur Geschäftsordnungsnorm gewordenen Beschlusse, dessen Tragweite sich, wie wir sahen, auf alle zukünftigen analogen Fälle des Geschäftsganges erstreckt.

III. Jetzt aber kommen wir zur Beantwortung der Hauptfrage: Welches ist die Instanz, welche sich über das einzuschlagende Verfahren schlüssig zu werden hat? M. a. W.: Wem kommt das Recht zu, die Geschäftsordnung zu ergänzen?

Um diese Frage zu beantworten, ist es nötig, kurz auf die Bedeutung des Art. 27 R.V. einzugehen.

Ohne Zweifel besagt nämlich die Verfassungsvorschrift: „Der Reichstag regelt seinen Geschäftsgang durch eine Geschäftsordnung“ noch etwas Weiteres, als daß sie nur dem Reichstage das Recht zuerkennt, eine Geschäftsordnung aufzustellen. Die umfassendere Bedeutung der betreffenden Bestimmung liegt darin, daß sie dem Reichstage überhaupt das Recht, sein Verfahren zu regeln — d. h. nicht nur das Verfahren in Form der Aufstellung einer Geschäftsordnung zu regeln —, also das Recht der Autonomie überhaupt gewährt. Gewiß, Art. 27 der R.V. spricht nur davon, daß der Reichstag seinen Geschäftsgang durch eine „Geschäftsordnung“ regeln darf, aber die selbstverständliche — und um deswillen wohl nicht hervorgehobene — Voraussetzung dieser freien „Geschäftsordnungsaufstellung“ ist eben, daß der Reichstag überhaupt bezüglich seines Geschäftsganges autonom ist. Zum mindesten kann man also mittelbar aus der erwähnten Bestimmung die dem Reichstage bezüglich seines Geschäftsverfahrens allgemein gewährte autonome Befugnis schließen. Der Reichstag bestimmt seinen Geschäftsgang selbständig, das ist das Prinzip. Und eine Anwendung dieses Prinzips ist: der Reichstag kann diesen seinen Geschäftsgang durch eine Geschäftsordnung regeln.

Ist das Gesagte richtig, so ergibt sich daraus auch die Beantwortung der von uns aufgeworfenen Frage. Denn dann ist damit gleichzeitig gesagt, wer in den Ergänzungspunkten das einzuschlagende

Verfahren vorzuzeichnen hat. Dieselbe Instanz, welche sich „einmal", „vorherig" über den Geschäftsgang schlüssig geworden ist und das Ergebnis dieses Sichschlüssigwerdens als Geschäftsordnungsnorm niedergelegt hat, dieselbe Instanz hat sich auch „inzidenter" in den Ergänzungspunkten über das Verfahren schlüssig zu werden. Das Subjekt der Normgebung und der Ergänzung der Geschäftsordnung ist das gleiche, da eben beide Male das Grundprinzip der autonomen Geschäftsordnung — daß die Mehrheit des Reichstages den Geschäftsgang zu bestimmen hat — zur Anwendung gelangt.

Also der Reichstag selbst bestimmt in den Ergänzungspunkten inzidenter das Geschäftsverfahren. Mit anderen Worten: so oft sich ein Fall, der in der Geschäftsordnung keine Regelung gefunden hat, während der Reichstagsverhandlungen zeigt, ergeht ein Mehrheitsbeschluß des Reichstages (der Wille einer parlamentarischen Körperschaft wird eben, wie wir schon erwähnten, durch den Mehrheitswillen dargestellt), und das Ergebnis dieses Mehrheitsbeschlusses ist für die Art des Verfahrens maßgebend.[1])

Der Reichstag bestimmt also in den Ergänzungspunkten das Verfahren. Hieraus folgt, daß die Behauptung, welche man in der Praxis des Reichstages bisweilen äußern hört:[2]) der Reichstagspräsident habe in den Ergänzungspunkten den Gang des Verfahrens anzugeben, irrig ist. Die Behauptung entbehrt jeglichen Grundes, wie denn auch von jenen, welche diese Ansicht geäußert haben, niemals versucht worden ist, einen Beweis für diese Behauptung zu erbringen. Möglich und rechtlich zulässig[3]) wäre es ja, daß der Reichstag, dem prinzipaliter das Recht, die Geschäftsordnung zu ergänzen, zusteht, dies Recht auf den Präsidenten übertrüge, daß die Geschäftsordnung also eine Bestimmung enthielte, etwa des Inhalts: „In denjenigen Fällen, für welche die Geschäftsordnung keine Bestimmung vorsieht, trifft der Präsident die Entscheidung über den Gang des Verfahrens."

---

[1]) Die gleiche Ansicht spiegeln z. B. die Worte des Abg. Spahn vom 27. November 1902 wieder: „Die Geschäftsordnung steht einem Mehrheitsbeschlusse des Hauses nur dann entgegen, wenn sie eine Bestimmung enthält . . . ." (Sten. Ber. X, 2 S. 6663 b, vgl. auch unten Anm. 4 auf S. 26).

[2]) Vgl. statt anderer Äußerungen die Worte des Präs. Graf von Ballestrem vom 9. März 1903: „Herr Abg., was hier im Reichstag gestattet ist, bestimmt die Geschäftsordnung und nach der Geschäftsordnung, wenn nicht etwas Besonderes darin steht, der Präsident — und dabei bleibt es!" (Sten. Ber. X, 2 S. 8511 c).

[3]) Vgl. unten S. 20.

Aber die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages enthält eine derartige oder ähnliche Bestimmung nicht, daher bleibt es bei dem gekennzeichneten Prinzip: der Reichstag selbst, d. h. die Mehrheit desselben bestimmt das Verfahren.

Alles in allem: der im einzelnen konkreten Falle ergehende, aber auch nur für diesen einzelnen Fall Wirkung ausübende Mehrheitsbeschluß des Reichstages bestimmt das Geschäftsverfahren in denjenigen Punkten des Geschäftsganges, welche in der Geschäftsordnung keine Regelung gefunden haben.

§ 5.

2. Wirkliche Lücken und scheinbare Lücken.

Nachdem wir das Verfahren kennen gelernt haben, welches in den Ergänzungspunkten zu beobachten ist, müssen wir jetzt noch auf die Ergänzungspunkte selbst zurückkommen.

Bezüglich eines großen Teiles derjenigen Punkte nämlich, welche dem oberflächlichen Betrachter offenbare Ergänzungspunkte, offenbare Lücken der Geschäftsordnung des deutschen Reichstages vorzustellen scheinen, kommt man zu einem ganz anderen Ergebnisse, wenn man diese Punkte etwas genauer ins Auge faßt. Sie sind gar nicht das, was sie anfangs scheinen, bilden gar keine Lücken in der Geschäftsordnung. Wir wollen sie zum Unterschied von den anderen, den „wirklichen Lücken", die „scheinbaren Lücken" nennen.

Es sind dies Punkte, über welche die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages allerdings verbis expressis nichts besagt, Punkte also, über welche die Geschäftsordnung schweigt. Aber diesem Schweigen der Geschäftsordnung liegt eine besondere Absicht zugrunde. Nicht etwa bedeutet es (solches bedeutet das Schweigen der Geschäftsordnung naturgemäß für gewöhnlich), daß die Geschäftsordnung den betreffenden Punkt nicht regelt, sondern gerade durch das Schweigen wird eine Regel, eine Norm aufgestellt. In den betreffenden Punkten hat man es mit einer Art „konkludentem" Schweigen zu tun.

Um das ins Auge Gefaßte verständlich zu machen, sei es gleich an einem Beispiele[1]) — und zwar an einem in der Praxis des Reichstages viel umstrittenen Beispiele[2]) — erörtert. Die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages enthält nämlich keinerlei Bestimmung

---

[1]) Weitere Beispiele werden unten in Anm. 1 auf S. 18 noch aufgeführt.

[2]) Vgl. Anm. 1 auf S. 17.

darüber, ob — bezw. in welchem Umfange — die Person des deutschen Kaisers oder eines deutschen Bundesfürsten, ferner ob deren Äußerungen oder Handlungen in die Debatte gezogen werden dürfen. Nun ist es irrig, aus dem Fehlen einer diesbezüglichen Bestimmung zu folgern: die Geschäftsordnung sagt über diesen Punkt nichts, also liegt eine „Lücke" vor, also muß — gemäß dem Grundsatze, welchen wir vorhin kennen gelernt haben — die jeweilige Reichstagsmehrheit inzidenter beschließen, inwieweit sich die Reichstagsmitglieder in ihren Reden mit der Person, den Äußerungen oder Handlungen des Kaisers bezw. der Bundesfürsten beschäftigen dürfen. Nein! Man muß bedenken, daß die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages positive Bestimmungen darüber enthält, welchen Einschränkungen die Reden der Abgeordneten unterliegen, nämlich abgesehen davon, daß die Abgeordneten „das Wort verlangt und von dem Präsidenten erhalten haben müssen" (§ 42 G.O.), dürfen die Redner:

1. nicht vom Gegenstande der Verhandlung abweichen (§ 46 G.O.) und
2. nicht gegen die Ordnung des Hauses verstoßen (§§ 46, 60 Satz 2 G.O.).

Diese Einschränkungen bezüglich der Redefreiheit der Abgeordneten werden also von der Geschäftsordnung gemacht, aber wohlgemerkt, nur diese. Da ist denn zweifellos nur die eine Folgerung zu ziehen möglich: Gewisse bestimmte Beschränkungen legt die Geschäftsordnung — als Ausnahme von dem Grundsatze der Redefreiheit — den Rednern auf, also soll es in anderen Fällen für die Redner keine weiteren Beschränkungen geben.

Und wer diese Folgerung etwa nicht für die richtige hält, der vergegenwärtige sich, wohin die Billigung jener anderen — eingangs als fälschlich hingestellten — Forderung (immer hinsichtlich des gewählten Beispieles) führen würde. Mit demselben Rechte, mit welchem jemand sagt: die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages enthält keine Bestimmung über die Besprechung Kaiserlicher Äußerungen und Handlungen, also könne der Reichstag — entsprechend dem oben erörterten Prinzipe — jederzeit inzidenter durch Mehrheitsbeschluß eine solche Besprechung verbieten, mit gleichem Rechte könnte man sagen: die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages enthält keine Bestimmung darüber, ob Äußerungen und Handlungen von irgend welchen Mitgliedern des Kaiserlichen Hauses im Reichstage zur Sprache gebracht werden dürfen, also könnte das Besprechen der von dieser Seite

ausgehenden Äußerungen von der Mehrheit jederzeit verboten werden. Ja, man könnte mit gleichem Rechte immer weiter gehen und sagen: die Geschäftsordnung bestimmt nichts über ein etwaiges Besprechen von Äußerungen und Handlungen eines Ministers, die Geschäftsordnung bestimmt nichts über das Besprechen von Äußerungen und Handlungen eines Abgeordneten, also kann die Majorität für jeden einzelnen Fall inzidenter das Besprechen von Äußerungen der Minister, der Abgeordneten verbieten. — Ich meine, schon die Folgen, zu denen die oben als irrig bezeichnete Ansicht führen würde, lassen die Irrigkeit dieses Standpunktes erkennen.[1])

Also die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages enthält die Bestimmung, daß die Redner nicht von der Sache abweichen und nicht gegen die Ordnung verstoßen dürfen Damit sagt sie zweierlei: Zum ersten (verbis expressis), daß bezüglich der Redefreiheit der Abgeordneten eben die genannten Beschränkungen bestehen, und zum zweiten (durch Schweigen, durch konkludentes Schweigen), daß bezüglich der Redefreiheit weiter keine Einschränkungen bestehen.

Und so wie in diesem (als eine Art Paradigma eingehend dargestellten) Punkte ist die Sachlage auch in allen anderen Punkten der

[1]) Das Verfahren des Reichstages in diesem Punkte ist vom rechtlichen Gesichtspunkte aus vollkommen irrig und willkürlich. Der Reichstagspräsident bestimmt hier nämlich nach freiem Ermessen. Bald läßt er nur die Besprechung von Kaiserlichen Reden zu, welche „dem Reichstage authentisch bekannt geworden sind" (so Präs. Graf von Ballestrem am 21. Januar 1899 — Sten. Ber. X, 1 S. 338 D), bald verlangt er, daß außer dem authentischen Bekanntwerden die Reden ferner auch „öffentliche Angelegenheiten betreffen" müssen (so derselbe Präs. am 20. Januar 1903 — Sten. Ber. X, 2 S. 7419 C), bald wieder sieht er aber von dem Momente des „authentischen Bekanntwerdens" ab (so bei der Erörterung des bekannten Kaiserlichen Swinemünder Telegrammes am 20. Januar 1903, vgl. die Bemerkung des Abg. von Vollmar, Sten. Ber. X, 2 S. 7420 C), bald sieht er von dem Momente des „Öffentliche — Angelegenheiten — betr." ab (so bei der — zuerst nicht zugelassenen — Erörterung der bekannten Kaiserlichen Krupp-Reden am 22. Januar 1903) usw. — Übrigens verbietet der Reichstagspräsident nicht nur willkürlicherweise das Indiedebatteziehen des Kaisers, sondern in gleicher Weise auch der anderen Bundesfürsten (so in der neuesten Zeit z. B. die Erwähnung des Königs von Württemberg, vgl. die Sitzung vom 11. März 1904, Nat. Ztg. vom 11. März 1904 Nr. 169) und sogar auch der Kaiserin (so z. B. in neuester Zeit am 10. März 1904, vgl. Nat. Ztg. vom 10. März 1904 Nr. 166). Dies Verfahren ist natürlich rechtlich ebenso unzulässig, wie das Verbot, Äußerungen oder Handlungen des Kaisers zu besprechen. — Wenn man die heutige Rechtslage — daß die Person des Kaisers, der Bundesfürsten usw. jederzeit ohne

„scheinbaren Lücken", von denen die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages noch eine ganze Reihe enthält.[1]) Stets lassen einzelne Einschränkungen das Prinzip erkennen, die Ausnahmen deuten auf die Regel hin; anders ausgedrückt: durch argumentum e contrario muß man Schlüsse ziehen von den in der Geschäftsordnung positiv normierten Einschränkungspunkten auf diejenigen Punkte, für welche die Geschäftsordnung keine besondere Norm enthält.

Einschränkung in die Debatten gezogen werden dürfen — nicht für die wünschenswerte ansieht (der deutsche Reichstag scheint in seiner übergroßen Mehrheit seit langem auf diesem Standpunkte zu stehen), so muß man dafür sorgen, daß eine — der diesbezüglichen Vorschrift des § 27 Landtagsordnung entsprechende — Bestimmung in die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages eingefügt wird.

[1]) Es seien hier nur noch folgende beiden erwähnt:

1. Die Geschäftsordnung enthält kein Verbot dahin gehend, daß die Reichstagsmitglieder nicht innerhalb ihrer Reden Zitate aus Zeitungen, Büchern usw. verlesen dürfen; also ist ein solches Verlesen erlaubt. Denn das Prinzip ist: für die Reichstagsmitglieder besteht — wie wir im Text schon sahen — Redefreiheit (ein Verlesen wie das genannte ist eben ein Teil der Reden, „gleichsam deren Zubehör" — wie Perels S. 89 sagt), und von dieser Freiheit enthält die Geschäftsordnung keine Ausnahme, welche das Verlesen verbietet. — In der Praxis des Reichstages herrscht irrigerweise meist die Ansicht, daß der Reichstagspräsident das erwähnte Verlesen nach Belieben gestatten oder untersagen könne. Dieser Standpunkt kommt bald darin zum Ausdruck, daß die einzelnen Abgeordneten den Präsidenten vor dem Verlesen um die Erlaubnis hierzu ersuchen (vgl. statt anderem z. B. aus neuerer Zeit die Worte des Abg. Schrader vom 28. November 1902, Sten. Ber. X, 2 S. 6685 C), bald darin, daß der Reichstagspräsident selbst mit einer Mahnung oder einem Verbote während des Verlesens eingreift. (Vgl. aus neuerer Zeit z. B. die Worte des Präsidenten Grafen von Ballestrem vom 14. Februar 1903 — Sten. Ber. X, 2 S. 7938 B — und die ähnlichen Worte des Vizepräsidenten Graf Stolberg vom 4. Februar 1903 — Sten. Ber. X, 2 S. 7672). — Doch auch der rechtlich richtige Standpunkt wird — oder wurde wenigstens — in der Praxis des Reichstages vertreten. Vgl. z. B. die treffende Antwort des Präsidenten von Simson am 6. März 1867, als ihn der Abg. von Oheimb um die Erlaubnis zum Verlesen eines Schriftstückes bat: „Ich habe kein Recht, das Lesen zu gestatten oder zu verbieten; es ist keine Bestimmung in der Geschäftsordnung, die mir dies Recht beilegte, und ich glaube also, der Herr Redner kann ganz ungehindert das Schriftstück verlesen." (Sten. Ber. nd. Bd. S. 74.) — Will man in diesem Punkte das Verlesen verboten haben — ein derartiges Verbot fordert z. B. Cushing (siehe Cushing S. 48) — so ist eben auch hier wie in dem oben im Texte gekennzeichneten Punkte die Einfügung einer dementsprechenden Norm in die Geschäftsordnung erforderlich.

2. Die Geschäftsordnung bestimmt nichts darüber, ob in Anwesenheit nur weniger Mitglieder (z. B. wenn nur weniger als die Hälfte der Abgeordneten

Wir haben es also in den angezogenen Punkten nicht mit wirklichen Lücken der Geschäftsordnung zu tun, sondern nur mit Punkten, welche scheinbar, auf den ersten Blick vielleicht, sich als Lücken darstellen, für welche aber in Wahrheit von der Geschäftsordnung — wenn auch nur schweigend — eine bestimmte bindende Vorschrift getroffen wird.

Für diese Punkte, die „scheinbaren Lücken", treffen also die in den vorigen Paragraphen unserer Abhandlung aufgestellten Regeln nicht zu.

B. De lege ferenda.

Unsere vorstehenden Betrachtungen über die Ergänzung der Geschäftsordnung beschäftigen sich mit der augenblicklich bestehenden Rechtslage. Sehen wir jetzt zu, welche Forderungen in dieser Frage für die Zukunft zu erheben sind.

§ 6.

1. Das Geschäftsverfahren.

Zunächst also seien die Forderungen bezüglich des Geschäftsverfahrens erörtert.

Das augenblickliche Verfahren wird, wie unsere Ausführungen im § 4 d. A. ergaben, durch den im einzelnen konkreten Falle inzi-

---

anwesend sind) der Reichstag beratungsunfähig ist, daher ist er stets beratungsfähig. Denn das Prinzip ist, daß stets, wenn die Sitzungen des Reichstages eröffnet sind, die Verhandlungen — Beratungen und Beschlußfassungen — stattfinden können. Hiervon ist eine Ausnahme (durch Art. 28 R.V.) statuiert: zur Beschlußfassung ist die Anwesenheit der Mehrheit der Reichstagsmitglieder erforderlich. Zur Beratung genügt also jede beliebige Zahl von anwesenden Abgeordneten. Die Theoretiker stehen im Ergebnis fast durchweg auf dem gleichen Standpunkte. Vgl. z. B. Laband S. 323 und die dort von ihm Zitierten (von Mohl, von Seydel, von Rönne usw.). Die Praxis des Reichstages dagegen läßt meist die irrige Ansicht erkennen, daß bei Beschlußunfähigkeit des Reichstages derselbe auch beratungsunfähig ist. Willkürlich inhibiert nämlich der Präsident nach festgestellter Beschlußunfähigkeit oft die weiteren Beratungen (vgl. z. B. nur in der Sitzung vom 29. November 1902 die Bemerkung des Präs. Graf von Ballestrem, Sten. Ber. X, 2 S. 6729 B). Dies Verfahren ist natürlich rechtlich unzulässig, und auch Perels Meinung (siehe Perels S. 79), daß eine „Observanz" vorliege, ist zu verwerfen; kaum von einem steten „Gebrauche" kann man sprechen, wie die von Perels S. 79 Anm. 439 aufgeführten Gegenbeispiele zeigen. — Vgl. über diese ganze Frage übrigens auch Anm. 3 auf S. 10.

denter ergehenden, nur für diesen einzelnen Fall Wirkung ausübenden Mehrheitsbeschluß des Reichstages bestimmt. Nun ist natürlich an dem Momente, daß die Regelung des Verfahrens im einzelnen Falle stattfindet und nur für den einzelnen Fall bindend ist, auch de lege ferenda nichts auszusetzen. Es fragt sich aber, ob es wirklich zweckmäßig ist, daß der Reichstag das Verfahren in diesem Punkte vorschreibt, oder ob nicht vielleicht an die Stelle des Reichstagsmehrheitsbeschlusses besser das Ermessen des Reichstagspräsidenten treten würde. Mit anderen Worten: Soll de lege ferenda die Herbeiführung derjenigen Rechtslage gefordert werden, welche wir bei unseren Darlegungen de lege lata[1]) als heute nicht bestehend gekennzeichnet haben? Soll der Präsident des Reichstages in denjenigen Punkten des Geschäftsganges, für welche die Geschäftsordnung keine Regelung vorsieht, den Weg des Verfahrens vorzuschreiben haben?

Meine Antwort ist hier folgende: Auf der einen Seite meine ich, daß das Prinzip, welches unserer ganzen Geschäftsordnung zugrunde liegt — jenes Prinzip, nach welchem die Mehrheit des Reichstages den Gang und die Art des Geschäftsverfahrens überhaupt vorschreibt — nie aus dem Auge gelassen werden und daher auch möglichst selten durch Geschäftsordnungsnormen, welche diesen Grundsatz einschränken, durchbrochen werden sollte. So wenig ich es natürlich vom rechtlichen Gesichtspunkte aus für bedenklich halte,[2]) wenn die Reichstagsmehrheit das ursprünglich ihr zustehende Recht auf Regelung des Geschäftsverfahrens in gewissen Punkten mittelst einer Geschäftsordnungsnorm auf eine andere Instanz, z. B. auf den Präsidenten, überträgt (das tat sie beispielsweise durch § 44 G.O., laut welchem der Präsident des Reichstages „das Wort zur Geschäftsordnung nach freiem Ermessen“ erteilen bezw. versagen darf), so sehr halte ich dies vom Zweckmäßigkeitsstandpunkte aus für unerwünscht. Da die Reichstagsmehrheit einmal das Recht der Verfahrensregelung besitzt, sollte sie dies Recht m. E. auch stets behalten und in jedem Punkte, in jedem Falle den Weg und die Art des Geschäftsganges selbst bestimmen. Auf der einen Seite meine ich daher, die Mehrheit des Reichstages sollte sich des Rechts, in den Lückenpunkten selbst das Verfahren vorzuschreiben, nicht zugunsten des Präsidenten begeben.

---

[1]) Vgl. oben S. 14.
[2]) Vgl. oben S. 14.

Auf der anderen Seite halte ich es aber für unnötig, daß jedesmal, wenn ein Ergänzungspunkt akut wird, nun ein Mehrheitsbeschluß des Reichstages über das einzuschlagende Verfahren erfolgt. Ich glaube vielmehr, es wäre zweckmäßiger, vorläufig einmal den Reichstagspräsidenten die Art des Geschäftsganges bestimmen zu lassen, und einen Mehrheitsbeschluß erst dann herbeizuführen, wenn sich gegen die Anordnung des Präsidenten ein Widerspruch erhebt.[1])

Diese Sachlage hätte einmal den Vorteil, daß die Abstimmungen (und eventuellen Debatten) über die Art des Verfahrens, also die Störungen der Sachverhandlungen, auf ein notwendiges Minimum herabgesetzt werden, und zum anderen würde gleichwohl nicht das Prinzip, nach welchem der Gang des Geschäftsverfahrens stets mit dem Willen der Reichstagsmehrheit übereinstimmen sollte, durchbrochen werden.

De lege lata hat also in den Punkten, für welche die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages keine Bestimmung trifft, stets unmittelbar der Mehrheitsbeschluß des Hauses den Gang des Verfahrens vorzuschreiben. De lege ferenda sollte in diesen Punkten zweckmäßigerweise zunächst stets der Reichstagspräsident eine Bestimmung treffen, und ein Mehrheitsbeschluß sollte erst dann ergehen, wenn die Anordnung an irgend einer Stelle des Hauses auf Widerspruch stößt.

§ 7.

2. Die Lücken als solche.

Fragen wir uns jetzt noch kurz, welche Forderungen in bezug auf die Lücken als solche für die Zukunft zu erheben sind, so müssen wir sagen: Man muß Sorge tragen, daß die Lücken in Zukunft überhaupt beseitigt werden. Mit anderen Worten: Für diejenigen Punkte, in welchen sich eine Lücke zeigt, muß eine neue Norm in die Geschäftsordnung eingefügt werden.

Man weiß ja,[2]) daß die ganze Geschäftsordnung (d. h. die sämtlichen Geschäftsordnungsnormen) nur um deswillen aufgestellt ist, weil man eine glatte, möglichst schnelle Erledigung der Sachverhandlungen herbeiführen wollte, weil man Störungen, welche das

---

[1]) Ähnlich ist die Rechtslage bezüglich eines anderen Punktes des Geschäftsganges; vgl. § 35 Abs. 1 G.O.

[2]) Vgl. oben S. 3 u. 4.

immer wiederkehrende, inzidenter erfolgende Sichschlüssigwerden mit sich bringt, vermeiden wollte. Weil die Regelung durch Geschäftsordnungsnormen einen Vorzug vor dem geschäftsordnungslosen Zustande bedeutet, daher entstand die Geschäftsordnung.

Nun, auch für die Ergänzungspunkte trifft alles dies zu, auch für die Ergänzungspunkte bedeutet die Regelung durch Geschäftsordnungsvorschriften einen Vorzug. Daher ist auf möglichste Beseitigung aller sich zeigenden Lücken zu dringen, für die betreffenden Punkte müssen in Zukunft Normen geschaffen werden.

Kapitel II.

Die Auslegung der Geschäftsordnung.

Auch die Betrachtungen dieses Teiles unserer Abhandlung, der Auslegung der Geschäftsordnung, sollen in Erörterungen de lege lata und in solche de lege ferenda zerfallen.

A. De lege lata.

Die Auslegungspunkte und das Geschäftsverfahren in den Auslegungspunkten. (Die „Auslegung der Geschäftsordnung".)

Mit einem „Auslegungspunkt" der Geschäftsordnung haben wir es dann zu tun, wenn die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages für einen bestimmten Punkt des Geschäftsganges zwar eine Norm enthält, wenn diese Norm aber nicht so klar durchsichtig ist, daß sie für alle Mitglieder des Reichstages nur eine Deutung zuläßt.[1]) — Diese Punkte gleichen nicht wenig den „Ergänzungspunkten".

[1]) Aus der unerschöpflichen Zahl derartiger Auslegungspunkte seien als Beispiele nur folgende angeführt:

1. Ist der Passus des § 46 Satz 2 G.O. „. . . das eine oder das andere . . ." kumulativ oder alternativ aufzufassen? (Vgl. Perels S. 95, der für seine Person die Frage nach der letzteren Seite hin entschieden wissen will; meines Erachtens auch mit Recht.) Doch es sind verschiedene Deutungen dieser Norm möglich — wie auch die Praxis des Reichstages zeigte —, also liegt hier ein „Auslegungspunkt" vor.

2. Kann der „Antrag auf einfache Tagesordnung" (§ 53 Abs. 2 G.O.) auch zu „Anträgen auf den Schluß der Debatte" (§ 53 Abs. 1 G.O.) gestellt werden? (Meines Erachtens muß diese Frage aus den verschiedensten — hier nicht näher anzuführenden — Gründen verneint werden.) Mehrere Deutungen sind möglich, also Auslegungspunkte! Vgl. die für die Beantwortung der letztaufgeworfenen Frage lehrreichen Verhandlungen des Reichstages vom 2. Dezember 1902 (übrigens hat sich die Geschäftsordnungskommission, welcher diese Frage am genannten Tag zur Begutachtung überwiesen wurde — Sten. Ber. X, 2 S. 6806 B —, nicht mit der Frage beschäftigt).

3. Bedeutet der Passus des § 18 Abs. 1 und des § 22 Abs. 2 G.O.: „. . . . am dritten Tage . . . .", daß ein oder daß zwei freie Tage der Beratung vorhergehen müssen? Mehrere Deutungen, also Auslegungspunkte! (Perels sieht im Gegensatz zu mir in diesem Punkte eine Reichstagsobservanz — und zwar nach der ersten Alternative hin — für vorhanden an — siehe Perels S. 49).

In letzteren enthält die Geschäftsordnung überhaupt keine Norm, in den Auslegungspunkten — nach Ansicht der Reichstagsmitglieder, und diese ist ja maßgebend — enthält sie keine bestimmte Norm. In den Ergänzungspunkten wurde, wie wir sahen, der gleichmäßige ununterbrochene Fortgang der Verhandlungen gestört, da die Geschäftsordnung über den betreffenden Verfahrenspunkt dem Reichstage überhaupt keine Direktiven gibt; in den Auslegungspunkten ereignet sich, wie wir sehen werden, das gleiche, da die Geschäftsordnung den einzelnen Reichstagsmitgliedern im gleichen Falle verschiedene Direktiven gibt, dem Reichstage als solchem also, d. h. der Summe der Reichstagsmitglieder, ebenfalls überhaupt keine Direktiven gibt. In beiden Punkten werden also die Verhandlungen gestört — d. h. ohne weiteres auf Grund der Geschäftsordnung weiß der Reichstag nicht, wie er vorgehen soll —, weil die Geschäftsordnung für den Reichstag keine bestimmten Vorschriften enthält.

Um nun das Geschäftsverfahren in den Auslegungspunkten, m. a. W. die Art der Auslegung der Geschäftsordnungsnormen, kennen zu lernen, muß man sich vergegenwärtigen, daß die Bestimmungen der Geschäftsordnung, wie wir oben [1]) sahen, Normen darstellen, welche für das Geschäftsverfahren des Reichstages rechtsverbindlich sind. In objektiver Hinsicht sind sie also Rechtsnormen ebensogut wie z. B. ein deutsches Reichsgesetz oder eine bayerische Landesvorschrift. Die Auslegung nun, welche es mit der Ermittelung des Inhalts einer objektiven Rechtsnorm als solcher zu tun hat, wird also bezüglich einer Geschäftsordnungs-Bestimmung auch in gleicher Weise stattfinden wie die Auslegung einer Gesetzesbestimmung.

Nun gibt es bekanntlich zwei Arten von Auslegungen: authentische Auslegung und doktrinelle Auslegung. Erstere ist diejenige, welche „durch eine Rechtsquelle mit zwingender Kraft“, [2]) letztere diejenige, „welche mittelst Nachdenkens in freier Weise“ [2]) geschieht.

Betrachten wir zunächst die doktrinelle Auslegung der Geschäftsordnung, hernach die authentische Auslegung.

§ 8.

a) Die doktrinelle Auslegung der Geschäftsordnung.

Die doktrinelle Auslegung der Geschäftsordnung geschieht analog der Auslegung eines Gesetzes „mittelst Nachdenkens in freier Weise“.

[1]) Siehe oben S. 8.

[2]) Siehe Dernburg S. 73.

1. Um nun das Zustandekommen des doktrinellen Auslegungsaktes, also das in den Auslegungspunkten zu beobachtende Geschäftsverfahren, kennen zu lernen, werden wir uns zunächst fragen: welches ist das Subjekt, das diese Auslegung vornimmt, werden uns fragen: wessen „Nachdenken in freier Weise" entscheidend und maßgebend ist.

Bei einem Gesetze ist dies derjenige, welcher das betreffende Gesetz im einzelnen Falle anzuwenden berufen ist, also der Richter. Bei den Geschäftsordnungsnormen ist es analogerweise derjenige, der die betreffende Geschäftsordnungsnorm anzuwenden hat, also der Reichstag selbst. Diese freie Meinung des Reichstages, d. i. der Gesamtheit der Reichstagsmitglieder, findet man nun naturgemäßerweise auf dem Wege des Mehrheitsbeschlusses; genau so, wie die freie Meinung eines Richterkollegiums über die Auslegung einer Gesetzesbestimmung durch Majoritätsbeschluß eben dieses Kollegiums gefunden wird. Die doktrinelle Auslegung der Geschäftsordnung geschieht also durch einen Mehrheitsbeschluß des Reichstages.

2. Wann dieser Mehrheitsbeschluß zu erfolgen hat — m. a. W. wann die Meinung der Reichstagsmehrheit dargetan werden muß — das können wir wiederum analog aus der doktrinellen Auslegung eines Gesetzes folgern. Dort erfolgt der Mehrheitsbeschluß des Richterkollegiums (gibt sich also die Meinung des Richterkollegiums über den Inhalt des betreffenden Gesetzes kund) jedesmal in dem betreffenden Falle und zu dem Zeitpunkte, in welchem das Gesetz Anwendung erfordert und in welchem die Meinungen über den Inhalt dieses Gesetzes streitig werden; kurz, der Mehrheitsbeschluß des Richterkollegiums erfolgt inzidenter. Das gleiche gilt für die doktrinelle Auslegung der Geschäftsordnung. D. h.: der Mehrheitsbeschluß des Reichstages ist — ebenso wie bei dem Mehrheitsbeschlusse, welcher in den Ergänzungspunkten der Geschäftsordnung ergeht[1]) — ein inzidenter zu fassender.

[Dies Ergebnis — daß in den Auslegungspunkten der Geschäftsordnung ein inzidenter zu fassender Mehrheitsbeschluß des Reichstages zu erfolgen habe — fanden wir bisher durch einfache analoge Übertragung der Art und Weise, in welcher sich die doktrinelle Auslegung eines Gesetzes abspielt, auf die doktrinelle Auslegung der Geschäftsordnungsnormen. Aber auch auf anderem Wege, ohne auf die

---

[1]) Siehe oben S. 12.

Gesetzesauslegung rekurrieren zu müssen, gelangt man zum gleichen Ergebnis.

In den Auslegungspunkten ist nämlich, wie wir im vorigen Paragraphen unserer Abhandlung sahen,[1]) keine bestimmte Direktive für das einzuschlagende Verfahren vorhanden. Der Reichstag als solcher (im Gegensatz zu den einzelnen Mitgliedern) weiß nicht ohne weiteres, welcher Geschäftsgang in den betreffenden Punkten stattzufinden hat. Obwohl formell also eine Geschäftsordnungs-Bestimmung vorhanden ist, enthält in Wahrheit die Geschäftsordnung keine bindende Vorschrift für den Reichstag bezüglich seines Geschäftsverfahrens. Es herrscht also ebenso wie in den Ergänzungspunkten[2]) jener in unserem einleitenden Abschnitte gekennzeichnete „geschäftsordnungslose" Zustand,[3]) und aus eben diesem[4]) Grunde ist es erforderlich, daß sich der Reichstag inzidenter über den Weg des Geschäftsganges schlüssig wird, daß also inzidenter ein Mehrheitsbeschluß des Reichstages ergeht.]

3. Die Wirkung dieses Mehrheitsbeschlusses besteht nun nicht etwa darin, daß durch ihn die Streitfrage über den Inhalt der betreffenden Geschäftsordnungsnorm ein für allemal seine Regelung findet, daß also fortan — nach diesem Mehrheitsbeschlusse — die Norm stets so aufgefaßt und gedeutet werden müsse, wie dieser Mehrheitsbeschluß besagt, sondern die Wirkung besteht nur darin, daß für den einen vorliegenden Fall der Geschäftsgang bestimmt wird; schon im nächsten analog liegenden Falle kann ein entgegengesetzter Mehrheitsbeschluß des Reichstages ergehen.[5]) Der inzidenter zu fassende

[1]) Siehe oben S. 24.

[2]) Siehe oben S. 12.

[3]) Siehe oben S. 3.

[4]) Die Gedankengänge des letzteren Weges scheint der Abgeordnete Spahn im Auge gehabt zu haben, als er die völlig zutreffenden Worte (am 27. Nov. 1902) sprach: „. . . . Wenn es sich aber um eine Auslegungsfrage der Geschäftsordnung handelt, so hat die Mehrheit des Hauses zu entscheiden. Die Geschäftsordnung steht einem Mehrheitsbeschlusse des Hauses nur dann entgegen, wenn sie eine Bestimmung enthält und wenn diese Bestimmung klar ist." (Sten. Ber. X, 2 S. 6663 B.)

[5]) Daß dies manchmal übersehen wird, dafür vgl. z. B. die Reichstagssitzung vom 2. Dezember 1902, in welcher mehrere Redner (die Abgeordneten Broemel und Singer) die Ansicht äußerten, weil kurz vorher die Geschäftsordnung in einem bestimmten Sinne (durch inzidenter erfolgten Mehrheitsbeschluß) ausgelegt worden ist, müsse sie jetzt im analogen Falle ebenso ausgelegt werden. So sagte der Abgeordnete Singer: „Nun, meine Herren, scheint es Ihnen, nachdem Sie sich

Mehrheitsbeschluß ist eben ein Beschluß, der von Fall zu Fall gefaßt wird und daher auch nur von Fall zu Fall Rechtswirksamkeit ausübt.

Will man diese Behauptung bestätigt sehen, so braucht man sich einerseits nur wieder den geschäftsordnungslosen Zustand zu vergegenwärtigen, in welchem jeder über den Verfahrensgang gefaßte Beschluß nur für den einen einzelnen Fall verbindlich ist, oder sich andererseits nur die Auslegung der Gesetze anzusehen, bei welcher die Auslegung — der Mehrheitsbeschluß des einen Richterkollegiums — weder für die Auslegung eines anderen Kollegiums noch für die Auslegung des gleichen Kollegiums im nächsten analogen Fall im mindesten bindend ist. — Die doktrinelle Auslegung der Geschäftsordnung regelt also den Geschäftsgang nur für den einen in Frage stehenden einzelnen Fall des Auslegungspunktes.

Wir sahen also: Genau wie in den Ergänzungspunkten[1]) ist auch das Verfahren in den Auslegungspunkten, d. h. die doktrinelle Auslegung der Geschäftsordnung: der inzidenter gefaßte Mehrheitsbeschluß des Reichstages bestimmt den Geschäftsgang für den einen einzelnen Fall.

§ 9.

Fortsetzung: Der Reichstagspräsident ist **nicht** Subjekt der doktrinellen Auslegung.

Es gilt jetzt noch, die von Theoretikern und Praktikern gleich häufig aufgestellte Behauptung zurückzuweisen, nach welcher nicht die Reichstagsmehrheit, sondern der Reichstagspräsident befugt sei, die Geschäftsordnung auszulegen. Diese Meinung wurde nicht nur in den früheren Zeiten von den verschiedensten Seiten geäußert, sondern taucht auch heute noch in Theorie und Praxis mannigfach auf. Dennoch ist sie grundfalsch.

über alle Bestimmungen der Geschäftsordnung hinweggesetzt haben, angemessen zu sein, sich auch über Beschlüsse des Hauses hinwegzusetzen." (Sten. Ber. X, 2 S. 6797 A.) Hierzu ist zu sagen: Über „Beschlüsse des Hauses" (d. h. über die zuvor in Auslegungspunkten inzidenter erfolgten Mehrheitsbeschlüsse) sich hinwegzusetzen (d. h. in analogen Fällen anderes zu beschließen, als vorher beschlossen war), ist rechtlich vollauf zulässig. (Freilich, über die Bestimmungen der Geschäftsordnung sich hinwegzusetzen, d. h. entgegen den Bestimmungen der Geschäftsordnung zu verfahren, ist, wie im nächsten Kapitel d. A. noch zu zeigen sein wird, unzulässig.)

[1]) Siehe oben S. 15.

Was die von der Gegenseite für die Richtigkeit ihrer Behauptung angeführten Gründe[1]) betrifft, so ist hier zu unterscheiden zwischen den Gründen, welche sich aus einer diesbezüglichen Stelle unserer positiven Geschäftsordnungsnormen ergeben sollen, und Gründen, welche die notwendige Folge des rechtlichen Wesens der Geschäftsordnung an und für sich bilden sollen.

1. Um letztere vorwegzunehmen: Sowohl eine Anzahl Theoretiker wie Praktiker hält dafür, daß um deswillen nicht durch Mehrheitsbeschluß des Reichstages die Auslegung der Geschäftsordnung erfolgen könne, daß also um deswillen der Präsident die Geschäftsordnung auszulegen habe, weil anderenfalls gegen das Wesen der Geschäftsordnung verstoßen würde,[2]) nämlich gegen den Grundsatz, daß die Geschäftsordnung den Schutz der Minorität bilde. Diese Argumentation

[1]) Oft wird gar keine Begründung für diese Behauptung beizubringen gesucht, sondern man stellt sie gleichsam als etwas Selbstverständliches hin. Vgl. z. B. aus älterer Zeit die Äußerung des Abg. von Kehler vom 4. März 1867: „. . . . ich muß mich aber allerdings, wenn der Herr Präsident seine Auslegung aufrecht erhalten will, fügen, da es Usus ist, daß der Präsident die Auslegung der Geschäftsordnung allein in seinen Händen hat" (Sten. Ber. nd. Bd. S. 63). Aus neuerer Zeit sei ein Beispiel aus den Zolltarifkämpfen angeführt. Als damals der bekannte sog. Antrag Kardorf eingebracht wurde und die einen Abgeordneten die Zulässigkeit dieses Antrags nach der geltenden Geschäftsordnung bezweifelten, die anderen sie bejahten, es sich also um eine Auslegungsfrage handelte, waren eine Anzahl Abgeordnete der Ansicht, daß die Meinung des Präsidenten über die Zulässigkeit bezw. Unzulässigkeit entscheidend sei, daß also der Präsident die G.O. auszulegen habe. So sagte am 27. November 1902 Abg. Haase: „. . . . Grundsatz . . . . an dem nicht zu rütteln ist, daß der Präsident allein und nur er allein darüber zu bestimmen hat, ob ein Antrag zulässig ist oder nicht, daß die Majorität da nicht hineinzureden hat." Ebenso Abg. Singer (Sten. Ber. X, 2 S. 6675 D), Abg. Peus (Sten. Ber. X, 2 S. 6672 C), Abg. Ullrich (Sten. Ber. X, 2 S. 6671 A) u. a.

[2]) Als Stimmen von Theoretikern seien hier erwähnt: Hiersemenzel (S. 95): „Die Auslegung der Geschäftsordnung steht allein dem Präsidenten zu, weil die Geschäftsordnung zugleich den Schutz der Minorität gegen die Majorität bildet"; und im gleichen Sinn: Thudichum (S. 167). Von Äußerungen seitens der Praktiker vgl. man aus den Verhandlungen der preußischen zweiten Kammer die Worte des Abg. Grafen von Schwerin vom 8. März 1849: „Über Zweifel der Geschäftsordnung hat der Präsident zu bestimmen, sonst terrorisiert die Majorität die Minorität" (Sten. Ber. pr. 2. K. S. 78, 1849). Und aus den Verhandlungen des Reichstages d. nd. B. die Erwiderung des Präs. von Simson auf die Bemerkung des Abg. Lasker — daß der Reichstag über Zweifel der Geschäftsordnung zu beschließen habe — vom 19. März 1867: „Meine Herren! Ich glaube, es gibt kaum einen gefährlicheren Satz als den, welchen der Abg. Lasker soeben ausgesprochen hat." (Vorher hatte sich, nebenbei bemerkt, Präs.

ist aber hinfällig. Denn, wie wir oben[1]) des Näheren gesehen haben, ist die Prämisse — daß die Geschäftsordnung ihrem Wesen nach den Schutz der Minderheit bilde — unrichtig. Daher muß denn auch die aus dieser Prämisse gezogene Folgerung verworfen werden. Das genannte Argument ist also nicht beweiskräftig dafür, daß der Reichstagspräsident Subjekt der Geschäftsordnungsauslegung sei.[2])

2. Aus dem allgemeinen Wesen der Geschäftsordnung läßt sich eben nichts anderes folgern, als was wir im vorigen Paragraphen der Abhandlung[3]) als Ergebnis unserer Untersuchung fanden: der Reichstag selbst, d. h. die Mehrheit desselben, hat die Geschäftsordnung auszulegen. Nun wäre es ja aber allerdings möglich, daß der Reichstag, dem prinzipiell das Recht der Geschäftsordnungs-Auslegung zusteht, dies Recht durch Aufstellung einer diesbezüglichen Geschäftsordnungsnorm dem Präsidenten übertragen hätte (ebenso wie wir eine derartige Rechtsübertragung schon bei den Ergänzungspunkten als möglich bezeichnet haben).[4]) Diese Erwägung scheint wohl Laband sowohl wie Perels geleitet zu haben, als sie[5]) aus einer Bestimmung der Geschäftsordnung heraus für den Präsidenten das Recht der Auslegung zu folgern suchten. Jeder von den beiden Genannten sieht dies Recht des Präsidenten aber in einem anderen Passus der Geschäftsordnung begründet. Meines Erachtens freilich beide mit Unrecht.

von Simson bereits dafür ausgesprochen, daß der Präsident die „Machtvollkommenheit" habe, die G.O. auszulegen.) „Die G.O. ist der natürliche Schutz der Majorität; wenn die Majorität im einzelnen Fall sich die Geschäftsordnung auslegen kann, so ist die Minorität dadurch in ihre Hände geliefert." (Sic!)

[1]) Siehe oben S. 5 u. 6.

[2]) Übrigens würde meines Erachtens selbst aus der Richtigkeit der widerlegten Prämisse — daß die G.O. ihrem Wesen nach den Schutz der Minderheit bilde — noch nicht ohne weiteres folgen, daß gerade der Reichstagspräsident die G.O. auszulegen habe. Die Folgerung dieser Prämisse würde vielmehr nur darin bestehen können, daß die Mehrheit nicht Subjekt der Auslegung sein kann. Es bedürfte aber eines weiteren, und meines Dafürhaltens unerbringbaren Beweises dafür, daß nun gerade der Präsident die G.O. auszulegen hat.

[3]) Siehe oben S. 25.

[4]) Siehe oben S. 14.

[5]) Übrigens spricht auch von Mohl (Krit. Er. S. 50) dem Reichstagspräsidenten wenigstens „in erster Instanz" das Auslegungsrecht zu, und zwar aus dem nämlichen Grunde, wie Laband und Perels („da der Präsident nach § 11 der G.O. die Verhandlungen zu leiten und die Ordnung zu handhaben berufen ist"). Nach von Mohl soll aber von der Auslegung des Präsidenten die Berufung an den Reichstag selbst statthaft sein.

a) Perels[1]) stützt seine Ansicht darauf, daß § 13 G.O. besagt: „dem Präsidenten liegt die Leitung der Verhandlungen ob". Perels meint nun, „zur Leitung der Verhandlungen gehört auch die Entscheidung, wenn im Einzelfalle Zweifel über die Auslegung von Bestimmungen der Geschäftsordnung entstehen". — Meines Erachtens ist dies aber durchaus irrig. Das „Leiten" der Verhandlungen und das „Auslegen der Geschäftsordnungs-Bestimmungen" ist etwas grundverschiedenes.

Ich glaube, dieser Unterschied wird am ehesten einleuchten, wenn wir als Analogon eine Bestimmung aus dem Gesetzesrecht, den § 136 Z.P.O. heranziehen. Dort heißt es nämlich auch: „Der Vorsitzende . . . . leitet die mündliche Verhandlung," und doch ist noch niemals jemand auf den Gedanken gekommen, dem Vorsitzenden infolge dieser Vorschrift das Recht, die Z.P.O.-Normen auszulegen, zuzusprechen; vielmehr ist es unstreitig, daß die betreffende Bestimmung dem Vorsitzenden nichts weiteres zuerkenne als einerseits Befugnisse formeller Natur (wie das Eröffnen und Schließen der Sitzungen, das Erteilen des Wortes usw.), sowie anderseits gewisse Befugnisse materieller Natur (wie namentlich die Sorge dafür, daß die Sache erschöpfende Erörterung finde).[2])

Letzteres Moment — das Bestehen von Befugnissen materieller Natur — entfällt naturgemäß bei der Leitung der Verhandlungen des Reichstages, es verbleiben dem Reichstagspräsidenten also allein als Leitungsrechte die erwähnten Befugnisse formeller Natur. Keineswegs ist aber durch das dem Präsidenten zustehende Recht, die Verhandlungen zu leiten, auch ein Recht, die Verhandlungsnormen auszulegen, für ihn ohne weiteres begründet.

Die Perelssche Ansicht ist also zu verwerfen.

b) Laband[3]) folgert die Richtigkeit seines Standpunktes aus einem anderen Passus des § 13 G.O., nämlich aus den Worten: „Dem Präsidenten liegt die Handhabung der Ordnung ob". Laband meint nämlich, dieser Ausdruck „Ordnung" umfasse „die gesamte Geschäftsordnung, die Tagesordnung, Redeordnung, Abstimmungsordnung, Sitzungsordnung und Hausordnung". Das ist aber zweifellos ebenso-

---

[1]) Siehe Perels S. 17.

[2]) Siehe Struckmann und Koch S. 159 und ebenso Petersen und Anger S. 325.

[3]) Siehe Laband, Zeitschrift S. 6.

wenig zutreffend, wie es die verworfene Perelssche Argumentation war. — Zunächst ist gegen Labands Ansicht einzuwenden, daß sich an keiner einzigen anderen Stelle der Geschäftsordnung der Ausdruck „Ordnung" vorfindet, um die gesamte „Geschäftsordnung" zu bezeichnen. Sollte da gerade die Ausdrucksweise des § 13 G.O. die einzige Ausnahme von dem sonstigen Sprachgebrauche der Geschäftsordnung machen?

Nein, der Inhalt der beiden Worte „Geschäftsordnung" und „Ordnung" ist ein durchaus verschiedener. Die „Geschäftsordnung handhaben", das bedeutet: den Geschäftsgang, das Geschäftsverfahren [1]) handhaben, während unter dem „Handhaben der Ordnung" das Handhaben der Ordnungsgewalt, der Polizeigewalt zu verstehen ist.

Daß die erwähnte Bestimmung des § 13 G.O. besagt, der Präsident habe den gesamten Geschäftsgang zu handhaben (wie Laband meint), ist ja undenkbar. Denn sonst brauchte die Geschäftsordnung außer dieser einzigen Bestimmung keine weiteren Normen zu enthalten; alle Vorschriften wären überflüssig, wenn der Präsident das gesamte Verfahren allein und selbstherrlich bestimmen könnte, bestimmen müßte.

Der Ausdruck „Ordnung" des § 13 G.O. besagt also nur, daß dem Präsidenten die Ordnungsgewalt, die Polizeigewalt (nämlich in den Reichstagssitzungen) zukommt. Die betreffende Vorschrift des § 13 G.O. gleicht also inhaltlich vollkommen der Bestimmung des § 60 G.O., welche lautet: „Die Aufrechterhaltung der Ordnung in den Sitzungen liegt dem Präsidenten ob." [2]) Und zu letzterer Vorschrift gibt es auch wiederum ein Analogon aus dem Gesetzesrecht, den § 177 G.V.G., welcher dem Vorsitzenden — dieser nimmt ja dort die Stelle des Präsidenten ein — die Ordnungsgewalt, die Polizeigewalt in den Sitzungen zuerkennt, nicht im mindesten aber ihm das Recht, die „Geschäftsordnung", den Geschäftsgang zu handhaben und die anzuwendenden Normen auszulegen, zugesteht.

[1]) Vgl. oben S. 1: Geschäftsordnung = Geschäftsgang = Geschäftsverfahren.

[2]) Man stoße sich nicht etwa an der Tatsache, daß eine derartige Bestimmung zweimal in der G.O. vorhanden ist. Dies doppelte Vorhandensein der Vorschrift erklärt sich einfacherweise dadurch, daß § 13 Abs. 1 G.O. unter der Rubrik „der Präsident" sämtliche Rechte des Präsidenten anführt und daher auch jenes Recht der Polizeigewalt wenigstens kurz erwähnen muß, jenes Recht, welches im „Abschnitt VI: Ordnungsbestimmungen" eingehender erörtert wird.

Auch der Labandschen Argumentation[1]) ist nach alledem nicht beizutreten.

Weder aus dem allgemeinen Wesen noch aus einzelnen positiven Normen der Geschäftsordnung des deutschen Reichstages ist es also möglich, ein Auslegungsrecht für den Reichstagspräsidenten herzuleiten. Es bleibt vielmehr bei dem Ergebnisse, zu dem wir im vorigen Paragraphen unserer Abhandlung gelangten: Der Reichstag selbst, d. h. die Mehrheit desselben, ist das Subjekt der doktrinellen Auslegung der Geschäftsordnung.

§ 10.

b) Die authentische Auslegung der Geschäftsordnung.

Wir wir es schon bei der Erörterung der doktrinellen Auslegung taten, sollen auch jetzt wieder die Grundsätze der **authentischen** Auslegung der Geschäftsordnung aus den analogen Grundsätzen der authentischen Auslegung der Gesetzesnormen gefolgert werden.

Die authentische Auslegung geschieht, wie wir sahen,[2]) durch „eine Rechtsquelle mit zwingender Kraft". Diese Rechtsquelle ist bei Auslegung eines Gesetzes[3]) eben das Gesetz selbst. Hieraus folgt:

1. Das Subjekt der authentischen Auslegung eines Gesetzes ist nicht wie bei der doktrinellen Auslegung derjenige, der das Gesetz anwendet, d. h. der Richter, sondern derjenige, der das Gesetz aufgestellt hat, d. h. der Gesetzgeber.

2. Nicht inzidenter, durch Meinungskundgebung im einzelnen Fall (wie bei der doktrinellen Gesetzesauslegung des Richters) erfolgt die authentische Auslegung des Gesetzgebers, sondern sie geschieht eben in Form eines Gesetzes. Das bringt denn mit sich:

---

[1]) Übrigens fügt Laband (Zeitschr. ebenfalls S. 6) seinem prinzipiellen Standpunkte, daß dem Reichstagspräsidenten das Auslegungsrecht zustehe, hinzu: „Dies schließt nicht aus, daß der Präsident selbst in zweifelhaften oder besonders wichtigen Fällen eine Entscheidung des Hauses herbeiführen kann." Eine Begründung für diese seltsame Behauptung gibt Laband nicht, und es wird sich auch schlechterdings unmöglich ein rechtlicher Grund hierfür finden lassen.

[2]) Siehe oben S. 24.

[3]) Ich berücksichtige in allen folgenden stets nur die sog. „legale" authentische Auslegung und sehe von der anderen Art authentischer Auslegung, der „usuellen", vollkommen ab. Der Grund dafür ist, daß ich letzterer vorläufig — die ganze Praxis des Reichstages ist ja erst 30 Jahre alt — ebensowenig rechtsverbindliche Kraft zuerkenne, wie dem Vorhandensein der von Perels oft geltend gemachten „Reichstagsobservanz".

3. Im Gegensatz zur doktrinellen Gesetzesauslegung, die nur für den einzelnen Fall gilt, erstreckt sich die Rechtswirkung der authentischen Auslegung jedweden Gesetzes auf alle zukünftigen gleichliegenden Fälle.

Das will besagen: die authentische Auslegung eines Gesetzes bedeutet nichts anderes als die Aufstellung eines neuen Gesetzes. Die authentische Auslegung involviert eine Änderung des bisherigen Gesetzeszustandes: vordem bestand bezüglich der auszulegenden Norm für den Richter keine feste bindende Direktive, er konnte nach freier Meinung bald nach der einen, bald nach der anderen Seite hin die Gesetzesnormen anwenden; vom Augenblick der Vornahme der authentischen Auslegung an ist er jedoch ein für allemal gebunden.

Ziehen wir jetzt aus dem Gesagten die Folgerungen für die authentische Auslegung der Geschäftsordnung.

Die Rechtsquelle ist hier die Geschäftsordnungsnorm. Hieraus folgt wiederum:

1. Subjekt der authentischen Auslegung der Geschäftsordnung ist derjenige, der die Geschäftsordnungsnorm aufgestellt hat, d. h. also der Reichstag selbst.

Da wir nnn aber oben[1]) sahen, daß der Reichstag auch das Subjekt der doktrinellen Auslegung bildet, so besteht, wenn man nur das Subjekt der beiden Auslegungsarten der Geschäftsordnung ins Auge faßt, zwischen beiden kein Unterschied (anders wie bei der Gesetzesauslegung, bei der das eine Mal der Richter, das andere Mal der Gesetzgeber Auslegungssubjekt ist). Daher mag es wohl auch kommen, daß bei der Auslegung der Geschäftsordnung authentische und doktrinelle Auslegung oft nicht auseinandergehalten werden.[2]) Und doch ist diese Auseinanderhaltung äußerst wichtig; denn

---

[1]) Siehe oben S. 25.

[2]) Siehe z. B. eine Stelle aus der Praxis der Preuß. 2. Kammer. Dort sagte am 28. März 1849 der Präsident Grabow: „Ich werde dieselbe (scil. Frage) mit Rücksicht darauf, daß unter uns über die Auslegung der G.O. ein Zwiespalt entstanden ist, der Entscheidung der Hohen Versammlung, welcher die authentische Interpretation zusteht, meiner Ansicht nach nicht entziehen dürfen." (Sten. Ber. d. pr. 2. K. 1849 S. 326.) In Wahrheit handelte es sich dort um keine authentische Interpretation, sondern um eine doktrinelle, welch letztere denn auch in der rechtlich richtigen (vgl. § 10 u. A.) Weise vorgenommen wurde. — Noch deutlicher lassen die Worte des Abg. von Bismarck vom 8. März 1849 erkennen, wie nahe wegen der Gleichheit der Subjekte die Verwechselung zwischen authentischer und doktrineller Auslegung liegt. Der betr. Abgeordnete hatte in Wahrheit die doktrinelle Auslegung der G.O. im Auge (wollte in rechtlich einwandfreier Weise einen

2. die authentische Auslegung der Geschäftsordnung erfolgt nicht wie die doktrinelle Auslegung inzidenter „durch Meinungskundgebung im einzelnen Fall", sondern sie geschieht eben in der Form, in welcher eine neue Geschäftsordnungsnorm zustande kommt, und

3. die authentische Auslegung der Geschäftsordnung hat nicht nur wie die doktrinelle Auslegung für den einen einzelnen Fall Rechtsverbindlichkeit, sondern sie regelt — wiederum der Form der Geschäftsordnungsnorm gleich — das Verfahren für alle zukünftigen gleichliegenden Fälle, regelt also den Auslegungspunkt ein für allemal.

Kurz: Wie die authentische Auslegung eines Gesetzes nichts anderes ist als die Aufstellung einen neuen Gesetzes, so bedeutet die authentische Auslegung einer Geschäftsordnungs-Bestimmung eben die Aufstellung einer neuen Geschäftsordnungsnorm. Die authentische Auslegung einer Geschäftsordnungsnorm stellt also in Beziehung auf die bisher geltende Geschäftsordnung eine Abänderung dieser Geschäftsordnung dar, da ja bis zur Vornahme dieser authentischen Auslegung in dem betreffenden Verfahrenspunkte der Reichstag nach freiem Ermessen inzidenter durch Mehrheitsbeschluß den Inhalt der Norm und mithin den Gang des Verfahrens bestimmen konnte, während nunmehr der Reichstag bezüglich des in diesem Punkte einzuschlagenden Verfahrens gebunden ist.

Während also die doktrinelle Auslegung der Geschäftsordnung im Wege des besonderen, oben[1]) beschriebenen Verfahrens zu erfolgen hat, stellt die authentische Auslegung der Geschäftsordnung nichts anderes dar als eine Art Abänderung der Geschäftsordnung.

Und mit dieser Abänderung der Geschäftsordnung wird sich das nächste Kapitel unserer Abhandlung eingehend beschäftigen.

B. De lege ferenda.

Betrachten wir jetzt, nachdem unsere vorstehenden Erörterungen der Auslegung der Geschäftsordnung de lege lata gegolten haben, den nämlichen Gegenstand de lege ferenda.

inzidenter erfolgenden Mehrheitsbeschluß herbeigeführt sehen), sprach aber von der authentischen Auslegung: „In solchen Fällen" (scil. Auslegungspunkten) „findet die Aushilfe der Interpretation statt. Eine authentische Interpretation hat der Gesetzgeber zu geben. Der Gesetzgeber des Reglements ist diese Versammlung, also ist sie auch berufen, im Wege der Abstimmung die Interpretation zu geben." (Sten. Ber. d. pr. 2. K. 1849 S. 79.)

[1]) Siehe oben S. 24—27.

§ 11.

1. Das Geschäftsverfahren.

Bezüglich des einzuschlagenden Geschäftsverfahrens, d. h. bezüglich der Auslegung selbst, ist keinerlei Forderung zu erheben.

Man entsinnt sich: bei dem Verfahren in den Ergänzungspunkten erhoben wir die Forderung, es sollte nicht stets von vornherein die Reichstagsmehrheit über das einzuschlagende Verfahren beschließen, sondern es sollte vorläufig einmal der Reichstagspräsident die Art des Geschäftsganges bestimmen; ein Mehrheitsbeschluß sollte erst dann herbeigeführt werden, wenn sich gegen die Anordnung des Präsidenten Widerspruch erhebe.[1]) — Eine derartige Forderung wäre bezüglich der Auslegungspunkte natürlich vollkommen unangebracht. Denn sowie eine Geschäftsordnungsnorm verschiedene Deutungen erfährt, m. a. W. sowie ein Auslegungsfall überhaupt in die Erscheinung tritt, ist ja auch ein „Widerspruch" vorhanden.

Das Geschäftsverfahren in den Auslegungspunkten wird sich also zweckmäßigerweise auch in Zukunft nach den gleichen Grundsätzen regeln wie bisher: die Auslegung der Geschäftsordnung wird stets unmittelbar von der Mehrheit der Reichstagsmitglieder besorgt.

§ 12.

2. Die Auslegungspunkte als solche.

Die Forderung, welche wir bezüglich der Auslegungspunkte de lege ferenda erheben, ist die nämliche Forderung wie diejenige, welche wir bezüglich der Ergänzungspunkte geltend machten.[2]) Auch die Auslegungspunkte müssen nämlich möglichst beseitigt werden. Das will besagen: an die Stelle der vieldeutigen, verschwommenen Norm muß eine klare, eindeutige Geschäftsordnungs-Bestimmung treten.

Nun darf man sich aber nicht verhehlen, daß es — und zwar im Gegensatz zu der analogen Forderung auf Beseitigung der Ergänzungspunkte — äußerst schwer möglich sein wird, diese Forderung in die Wirklichkeit umzusetzen. Eine Lücke beseitigt man, indem man an ihre Stelle eben eine Norm in die Geschäftsordnung einfügt. Ein Auslegungspunkt ist aber durch Einfügung einer neuen Norm nicht im mindesten für immer beseitigt, denn auch der Inhalt der neuen

[1]) Siehe oben S. 21.
[2]) Vgl. oben S. 21.

Norm kann ja angezweifelt und so wiederum zum „Auslegungspunkte“ werden.

Die Lücke der Geschäftsordnung stellt ein objektiv bestimmtes Moment dar, und daher fällt es nicht schwer, sie für immer zu beseitigen. Die Auslegungspunkte dagegen treten in die Erscheinung, sowie nur ein einziges Reichstagsmitglied über den Inhalt einer Geschäftsordnungsnorm eine von den übrigen Abgeordneten abweichende Ansicht vertritt. Die Auslegungspunkte werden also hervorgerufen durch die völlig freie subjektive Meinungsäußerung der einzelnen Person; daher ist es so schwierig, einen Auslegungspunkt für immer zu beseitigen.

Vollends unmöglich wird eine derartige Beseitigung in dem Falle, daß Reichstagsmitglieder sich nicht scheuen, gegen die eigene Überzeugung einer klaren Geschäftsordnungs-Bestimmung eine von dem allgemein anerkannten Sinn abweichende Bedeutung unterzuschieben; daß sie also auf diese Weise einen Mehrheitsbeschluß des Reichstages herbeiführen, welcher ein beliebiges Ergebnis schaffen, welcher also der betreffenden Geschäftsordnungsnorm nun auch tatsächlich eine von dem eigentlichen und klaren Sinne abweichende Bedeutung zusprechen darf. Mit anderen Worten: die Ausrottung der Auslegungspunkte ist unmöglich, wenn die Auslegung der Geschäftsordnung dazu mißbraucht wird, die Geschäftsordnung zu übertreten, wenn die „Auslegung“ nur zum Deckmantel einer „Übertretung“ der Geschäftsordnung benutzt wird.

Daß derartige Manöver überhaupt Anwendung finden, wird erst dann verständlich, wenn man bedenkt, daß nach der augenblicklichen Rechtslage (im nächsten Kapitel wird hierüber ausführlich gehandelt werden) eine Geschäftsordnungs-Bestimmung während ihres Bestehens niemals und auf keine Weise übertreten werden darf, daß ferner auch die Abänderung einer Geschäftsordnungs-Bestimmung nicht ohne weiteres — vor allem nicht durch inzidenter erfolgenden Mehrheitsbeschluß — vorgenommen werden kann.[1])

[1]) Mir will scheinen, als ob der Mißbrauch, welcher mit der Auslegung der G.O. zum Zwecke der Übertretung derselben seitens der Reichstagsmehrheit getrieben wird (so z. B. bei dem später oben im Texte noch näher erörterten Antrag Kardorff), noch eine tiefer gehendere Bedeutung besitzt, als daß er allein mit der Kennzeichnung desselben als „Rechtsbruch“ (was er ja allerdings ist, vgl. Anm. 1 auf S. 38 und das oben im Text Gesagte) abgetan wäre. Ich glaube, darin, daß die Mehrheit des Reichstages die „Auslegung“ zur „Übertretung“ der G.O.

Freilich, gar so einfach und oft wird die „Auslegung" der Geschäftsordnung zur „Übertretung" der Geschäftsordnung nicht mißbraucht werden können. Denn außer dem einen Reichstagsmitgliede, welches den bisherigen klaren Sinn der Geschäftsordnungsnorm anzweifelt und der Norm eine neue Auslegung geben will, ist für den Beschluß, welcher auf diese Anzweifelung hin inzidenter ergeht, auch die Mehrheit des Reichstages erforderlich; sie muß erst die bisherige klare Auslegung der Geschäftsordnung für falsch und die neue Auslegung (die von dem einzelnen Reichstagsmitgliede zuerst aufgebrachte) für die richtige erklären. Und nur in den seltensten Ausnahmefällen wird sich die Mehrheit des deutschen Reichstages zu einem solchen Vorgehen bereit finden lassen.

Es kommen aber derartige Fälle leider vor; das zeigte gerade die letzte Legislaturperiode des deutschen Reichstages (1898—1903), aus welcher folgendes typische Beispiel, der bekannte — in unserer Abhandlung schon erwähnte — Antrag Kardorff angeführt sein soll:

Bis zum November 1902 war stets (vgl. z. B. die vielen alljährlichen Etatsberatungen) dem Ausdrucke „Artikel" des § 19 Abs. 2 G.O. die Bedeutung beigemessen worden, daß unter ihm, wie offensichtlich, jede einzelne, inhaltlich selbständige Bestimmung eines Gesetzentwurfes[1]) verstanden wurde: bald also ein sogenannter „Artikel", bald ein sogenannter „Paragraph", bald eine sogenannte „Position" usw. Da plötzlich, inmitten der erregten Zolltarifdebatten, erkannte die Reichstagsmehrheit (welcher die baldige Erledigung des damals zur Beratung stehenden Zolltarifes sehr am Herzen lag), daß das Ende der Zolltarifverhandlungen gar nicht abzusehen wäre, wenn

---

mißbraucht, kommt — wenn auch vielleicht nur instinktiv — ihr Gefühl für jene Unstimmigkeit zum Ausdruck, von welcher wir am Schlusse des nächsten Kapitels noch näher sprechen werden. Ich meine jene Unstimmigkeit, welche zwischen dem Hauptprinzipe unserer G.O., dem autonomen Momente derselben und einzelnen positiven Bestimmungen der G.O. besteht: auf der einen Seite soll der deutsche Reichstag sich selbst sein Geschäftsverfahren vorschreiben, soll Herr seiner Geschäftsordnung sein, und auf der anderen Seite ist er nicht in der Lage, jederzeit die Geschäftsordnung abzuändern, ist also nicht jederzeit Herr seiner Geschäftsordnung. Doch davon wird, wie gesagt, im nächsten Kap. d. A. noch gesprochen werden.

[1]) Vgl. Laband, Zeitschr. S. 6: „Daß darunter" (scil. unter dem Ausdruck „Artikel" d. § 19 G.O.) „nicht die Bezeichnung eines Teiles des Gesetzentwurfes mit dem ‚Wort' ‚Artikel' verstanden werden kann, bedarf kaum der Hervorhebung" . . . . „unter einem einzelnen Artikel ist jeder Bestandteil eines Gesetzentwurfs zu verstehen, welcher eine selbständige Rechtsvorschrift enthält."

jede einzelne „Position“ des Tarifes, wie bisher üblich, als „Artikel“ im Sinne des § 19 Abs. 2 Geschäftsordnung aufgefaßt werden würde. Daher legte sie den Passus „Artikel“ entgegen dem doch klaren und bis dahin auch unbestrittenen Sinn des § 19 Abs. 2 G.O. dahin aus, daß unter dem Ausdruck „Artikel“ keine „Position“ zu verstehen sei. Zweifellos lag hierin — gleichviel ob vom politischen Gesichtspunkte aus das Vorgehen der damaligen Mehrheit zu verstehen oder selbst zu billigen war — ein rechtlich [1]) verwerfliches [2]) Verfahren in fraudem legis [3]) vor.

[1]) Wohl gemerkt: Ich halte nicht etwa den Umstand für rechtlich verwerflich, daß bezüglich des Antrags Kardorff und bei ähnlichen derartigen Fällen eine Bestimmung der G.O., welche bisher stets in gleichem Sinne ausgelegt worden ist, plötzlich in einem einzelnen Falle anders ausgelegt und gehandhabt wird. Diesen Standpunkt vertritt Laband (Zeitschr. S. 6), der diese plötzliche konträre Auslegung einen „Mißbrauch der Majorität“ nennt. Nein, m. E. handelte die Reichstagsmehrheit durch diese plötzliche konträre Auslegung völlig einwandfrei, wenn sie wirklich in dem neuen Falle die innere Überzeugung hatte, daß die betreffende Geschäftsordnungsnorm etwas anderes bedeute, als bisher immer angenommen wurde. Das Verwerfliche im Falle des Antrags Kardorff ist also m. E. nur, daß die Mehrheit gegen ihre Überzeugung eine klare Geschäftsordnungs-Bestimmung falsch auslegte. — Daß ich hierin von Laband abweiche, findet seine weitere Erklärung darin, daß Laband, wie wir später noch sehen werden, auch überhaupt eine Abänderung der G.O. auf einen einzelnen bestimmten Fall hin für verwerflich hält, während ich dies gerade — wie später noch zu zeigen sein wird — für wünschenswert ansehe.

[2]) Das Gefühl vieler Reichstagsmitglieder dafür, daß eine Auslegung, wie es diejenige beim Antrag Kardorff war, rechtlich verwerflich sei, kam bei einem ähnlichen Anlaß mehrfach in Worten der Abgeordneten zum Ausdruck. — Gleichzeitig wurde aber in diesen Worten auch die Ansicht geäußert, daß es in einem derartigen Auslegungsfalle überhaupt nicht zulässig sein dürfte, einen Mehrheitsbeschluß zu fassen. Vgl. z. B. die Worte des Abg. Dr. Südekum vom 2. Dezbr. 1902: „Wenn die Sache so leicht wäre, wie der Herr Abg. Arendt sich das denkt, daß . . . . gegen eine Bestimmung der Geschäftsordnung vorgegangen werden kann mit der einfachen Anzweifelung, ja, meine Herren, dann gibt es überhaupt keine Grundlagen mehr, auf denen wir Verhandlungen führen können.“ (Sten. Ber. X, 2 S. 6802 A.) Oder, noch drastischer formuliert, die Worte des Abg. Bebel vom gleichen Tage: „Es ist einfach unglaublich . . . ., daß der Herr Präsident . . . ., nachdem ein Mitglied es für gut befindet, diese Fragestellung“ (soll eben heißen: ob die G.O. dies oder jenes besage; es handelte sich um Zulässigkeit eines Antrages auf Übergang zur einfachen Tagesordnung bei Schluß der Debatte) „in Zweifel zu ziehen, sagt: Nun muß das Haus entscheiden, wer von uns recht hat. Dann ist jede Bestimmung der Geschäftsordnung in jedem Augenblick in Frage gestellt, wenn es einem Mitgliede des Hauses beliebt; dann haben wir, die Minorität, überhaupt kein Recht mehr.“ (Sten. Ber. X, 2 S. 680 C.) — Hiergegen ist zu sagen: Es

Aus den vorstehenden Erörterungen erhellt also, daß die Beseitigung der Auslegungspunkte — besonders im Vergleich zu den Ergänzungspunkten — sehr schwierig hält, und daß sie sogar unmöglich wird, wenn die Reichstagsmehrheit sich zu einem Vorgehen wie dem zuletzt geschilderten hinreißen läßt. („Man kann schließlich alles interpretieren!")[1] Gleichwohl bleibt uns nichts anderes übrig, als de lege ferenda eine möglichste Beseitigung der Auslegungspunkte zu befürworten.

---

ist keineswegs vom rechtlichen Gesichtspunkte aus zu verwerfen, daß nach Anzweifelung des Inhalts einer Norm ein Mehrheitsbeschluß ergeht (im Gegenteil, ein solcher Beschluß muß stets nach einer Anzweifelung ergehen, und am wenigsten hat der Präsident es in der Hand — vgl. Anm. 1 auf S. 28 —, eine Abstimmung zu verhindern und seine Ansicht zur maßgebenden zu machen); sondern das Verwerfliche liegt darin, daß in Fällen, in denen die Geschäftsordnung klipp und klar etwas besagt, jemand den Inhalt dieser Norm anzweifelt, und daß sich daraufhin eine Mehrheit findet, welche gegen ihre Überzeugung diese neue und falsche Auslegung zu der ihrigen macht.

[3]) Vgl. Sohm S. 29: „Ein Handeln, welches den Buchstaben des Gesetzes in Widerspruch mit dem Sinne des Gesetzes absichtlich ausnutzt, stellt ein Verfahren in fraudem legis dar."

[1]) Diese treffende Äußerung tat der Abg. Lenzmann am 28. Novbr. 1902 gegenüber der Mehrheit, als sie eben beim Antrag Kardorff die Auslegung der Geschäftsordnung zum Übertreten derselben mißbrauchte. (Sten. Ber. X, 2 S. 6710 C.)

Kapitel III.

Die Abänderung der Geschäftsordnung.

Wir wissen aus unserem einleitenden Abschnitte: die einzelne Geschäftsordnungsnorm regelt den Geschäftsgang für die zukünftigen gleichliegenden Fälle des Verfahrens. Und zwar, wie wir sahen,[1]) unter der Voraussetzung, daß der Reichstag auch in Zukunft in den diesbezüglichen gleichliegenden Stadien des Geschäftsganges eben dasjenige Verfahren einzuschlagen gesonnen sein würde, welches die Geschäftsordnungsnorm vorschreibt.

Nun wird es aber bisweilen an dieser Voraussetzung fehlen. Bald wird der Reichstag gesonnen sein, in einem einzelnen vorliegenden Falle einmal ein anderes Verfahren, als es die betreffende Geschäftsordnungsnorm allgemein für alle diese analogen Fälle vorsieht, einzuschlagen; bald wird der Reichstag beabsichtigen, von nun an stets, d. h. in allen den gleichliegenden Fällen des Geschäftsganges, anders vorzugehen, als es die Geschäftsordnungsnorm für den betreffenden Punkt bestimmt. Mit anderen Worten: bald wird der Reichstag im einzelnen Falle, bald in allen zukünftigen Fällen anders handeln wollen, als es die bezügliche Geschäftsordnungsnorm vorschreibt.

Nun ist es einleuchtend, daß es dem Reichstage auf irgend eine Weise möglich sein muß, diesen seinen neuen Willen in die Tat umzusetzen. Dadurch, daß eine Geschäftsordnungsnorm einmal gesetzt worden ist, kann nicht für alle Zukunft, solange überhaupt ein Reichstag besteht, die Pflicht begründet sein, dieser Geschäftsordnungsnorm gemäß zu handeln. Aber die Frage ist: auf welche Weise kann der Reichstag anders handeln, als es die Geschäftsordnung vorschreibt? welches ist der Weg, den der Reichstag beschreiten muß, um ein solches Handeln zu einem rechtlich unanfechtbaren zu machen? — Dies ist die Frage, welche uns in diesem Kapitel beschäftigen wird.

Zunächst werden wir untersuchen: Ist es dem Reichstage möglich — bezw. auf welchem Wege ist es ihm möglich — für den einzelnen Fall ein anderes Verfahren einzuschlagen, „anders zu handeln", als es die Geschäftsordnungsnorm vorschreibt? (Hier haben wir es mit einem „Anders-Handeln"[2]) unter Bestehenlassen der betreffenden Geschäftsordnungsnorm zu tun, mit einem „Übertreten" der Geschäfts-

[1]) Siehe oben S. 8.

[2]) „Anders", ergänze hierbei stets: „als es bisher die betreffende Geschäftsordnungsnorm vorschrieb".

ordnung.) Und zum zweiten werden wir untersuchen: Auf welchem Wege ist es dem Reichstage möglich, für alle zukünftigen gleichliegenden Fälle ein anderes Verfahren einzuschlagen, anders zu handeln, als es bisher die Geschäftsordnungsnorm vorschreibt. (Hier haben wir es mit einem „Anders-Handeln"[1]) unter Beseitigung der betreffenden Geschäftsordnungsnorm, mit einer „Abänderung" der Geschäftsordnung zu tun.) Endlich werden wir zusehen, ob das Ergebnis, welches sich in diesen beiden Fragen nach Lage der heutigen positiven Geschäfts-ordnungs-Bestimmungen ergibt, ein befriedigendes und wünschenswertes ist, werden also — entsprechend unserem Vorgehen in den früheren Kapiteln der Abhandlung — auch hier den Darlegungen de lege lata Betrachtungen de lege ferenda folgen lassen.

A. De lege lata.

1. Das „Anders-Handeln" im einzelnen Fall. (Die „Übertretung" der Geschäftsordnung.)

Wie schon betont, wird es nicht selten vorkommen, daß der Reichstag in einem einzelnen Falle gesonnen ist, ein anderes Verfahren einzuschlagen, als es die betreffende Geschäftsordnungsnorm angibt, ohne daß der Reichstag dennoch gewillt ist, prinzipiell, d. h. für alle späteren gleichartigen Fälle, die betreffende Geschäftsordnungs-Bestimmung zu eliminieren, abzuändern.

Dies hat seinen guten Grund. Wie jede Gesetzesnorm hat auch die Geschäftsordnungsnorm die Tendenz zu verallgemeinern; ihrem Wesen nach, da sie alle zukünftigen Fälle umfassen will, muß sie verallgemeinern. Und jede Verallgemeinerung hat natürlich neben den Vorteilen auch Nachteile im Gefolge.[2])[3])

---

[1]) Siehe Anm. 2 auf S. 40.

[2]) In den von uns ins Auge gefaßten Punkten besteht der Vorteil darin, daß — wie schon öfters ausgeführt — durch das Bestehen der verallgemeinernden Geschäftsordnungsnorm die andernfalls erforderliche Beschlußfassung usw. (über den Gang des Geschäftsverfahrens) erspart, also Zeit gewonnen wird und die Verhandlungen vereinfacht werden. Der Nachteil besteht darin, daß der Reichstag, der in einem einzelnen Fall vielleicht einmal anders handeln möchte, als es die verallgemeinernde Norm vorschreibt, wider seinen Willen an die ihm unbequeme Vorschrift gebunden ist.

[3]) Die Abwägung dieses Verhältnisses zwischen den Vorteilen und Nachteilen des Bestehens einer G.O.-Norm bildet den springenden Punkt für die Entscheidung der Frage, ob die Aufstellung der einzelnen G.O.-Norm angebracht ist oder ob sie besser unterbleibt. Mittermaier (S. 644) sagt einmal treffend, die Geschäfts-

Die Punkte, welche wir jetzt im Auge haben, sind also diejenigen, für welche zwar eine Geschäftsordnungsnorm besteht, bezüglich deren aber der Reichstag — ohne prinzipiell die Geschäftsordnung für alle zukünftigen Fälle abändern zu wollen — im einzelnen Fall einmal gesonnen ist, anders zu handeln, als es die betreffende Geschäftsordnungsnorm besagt.

Um das ins Auge Gefaßte anschaulicher zu machen, sei ein beliebiges Beispiel herangezogen: § 32 G.O. bestimmt, daß nach Einbringung einer Interpellation der Präsident des Reichstages den Reichskanzler in der *nächsten* Sitzung des Reichstages zur Erklärung darüber auffordern müsse, ob und wann der Reichskanzler die Interpellation beantworten werde. Dies ist eine prinzipaliter äußerst zweckmäßige Bestimmung, da Gegenstände, welche zum Vorwurfe von Interpellationen gemacht werden, eine derartige Wichtigkeit und Eiligkeit zu besitzen pflegen, daß der Reichstag auch ohne Bestehen einer diesbezüglichen Geschäftsordnungsnorm in fast allen derartigen Fällen inzidenter beschließen würde, daß die Interpellation auf die *nächste* Tagesordnung gesetzt werde. In einem einzelnen — verhältnismäßig selten vorkommenden[1]) — Falle liegt nun aber vielleicht die Sache doch einmal anders; da ist es vielleicht angebrachter (etwa weil der Reichstag durch einen *noch* wichtigeren Gegenstand sehr in Anspruch genommen ist), die Anfrage an den Reichskanzler an einem späteren Tage stattfinden zu lassen.

Kann nun der Reichstag, wenn eine Bestimmung wie der genannte § 32 der G.O. besteht, und wenn der Reichstag auch gesonnen ist, prinzipiell — d. h. für die folgenden diesbezüglichen Fälle — diese Geschäftsordnungsnorm bestehen zu lassen, kann dann der Reichstag in einem einzelnen Fall, ohne den § 32 G.O. abzuändern, die Inter-

ordnung solle nicht „zuviel generalisieren“ und nicht „durch allgemeine genaue Regeln alles mögliche festsetzen“. Ich möchte dies etwas genauer dahin präzisieren: Wenn im Verhältnis zur Unzweckmäßigkeit des *Fehlens* einer G.O.-Norm (unzweckmäßig, weil, wie bekannt, die Verhandlungen gestört und verlangsamt werden) die Unzweckmäßigkeit des *Bestehens* einer G.O.-Norm eine geringere wäre (unzweckmäßig aus dem Grunde, weil vielleicht nur selten der Reichstag gesonnen wäre, anders zu handeln, als die verallgemeinernde Norm besagt) —, dann darf ruhig generalisiert, also eine G.O.-Norm aufgestellt werden. Im umgekehrten Falle ist von der Setzung einer G.O.-Norm besser abzusehen.

[1]) Gemäß des in Anm. 3 auf S. 41 Gesagten wäre also u. E. das Bestehen einer Geschäftsordnungsnorm dem Zustand des Fehlens einer solchen vorzuziehen. Das Bestehen des § 32 G.O. ist also vollauf zu billigen, wenngleich sich schon bisweilen in der Praxis des Reichstages zeigt, daß diese Geschäftsordnungs-Bestimmung nicht zweckmäßig ist.

pellation auf einen späteren Tag setzen? Kann also der Reichstag, allgemein ausgedrückt, im einzelnen Falle anders handeln, als es die Geschäftsordnung vorschreibt? — Dies ist die Frage, welche wir uns jetzt beantworten wollen.

Die Rechtsgültigkeit dieses „Anders-Handeln im einzelnen Fall“ kann der Reichstag auf zweierlei Momente stützen: einmal darauf, daß alle anwesenden Reichstagsmitglieder mit diesem „Anders-Handeln“ einverstanden sind, andererseits darauf, daß die Mehrheit der Reichstagsmitglieder sich mit ihm einverstanden erklärt.

Betrachten wir zunächst letzteren Fall.

§ 13.

a) Das „Anders-Handeln“ auf Grund des **Mehrheits**willens des Reichstages.

Also die Geschäftsordnungsnorm soll nicht geändert, sondern für die zukünftigen gleichliegenden Fälle beibehalten werden, nur im einzelnen gerade vorliegenden Fall soll auf Grund des Willens der bloßen Reichstagsmehrheit ein anderes Verfahren eingeschlagen werden, als es die diesbezügliche Geschäftsordnungsnorm vorschreibt. Ist dies rechtlich zulässig?

1. Zunächst werden wir, um diese Frage beantworten zu können, zusehen müssen, ob die Geschäftsordnung des Reichstages eine positive Bestimmung über diesen Punkt enthält. Es wäre ja denkbar, daß die Geschäftsordnung — aus irgend welchen Erwägungen heraus — eine Vorschrift des Inhalts enthielte: „auf einen Mehrheitsbeschluß des Reichstages hin kann jederzeit die Bestimmung der Geschäftsordnung außer acht gelassen, übertreten werden“. Eine solche Bestimmung enthält die Geschäftsordnung jedoch nicht.

Hingegen ergibt sich aus gewissen anderen positiven Bestimmungen der Geschäftsordnung des Reichstages — auf indirektem Wege — die Beantwortung der von uns aufgeworfenen Frage.

§ 19 Abs. 1 G.O. enthält nämlich Bestimmungen über die Frist, innerhalb welcher die zweite Beratung eines Gesetzentwurfes stattfinden kann, und im Anschluß an diese Vorschrift besagt § 21 Abs. 1 G.O., daß die im § 19 bestimmte Frist „mit Stimmenmehrheit“ abgekürzt werden dürfe, daß also auf Grund des Willens der Reichstagsmehrheit die Bestimmung des § 19 Abs. 1 außer acht gelassen werden könne. Und eine ähnliche Bestimmung — daß nämlich auf Grund eines Mehrheitsbeschlusses eine bestimmte einzelne Vorschrift der Geschäftsordnung über den Haufen geworfen werden darf — enthält Satz 2

des § 19 Abs. 2 G.O. gegenüber dem Satz 1 dieses Paragraphen; Satz 1 bestimmt nämlich einerseits, daß über jeden einzelnen Artikel der Reihenfolge nach die Diskussion und die Abstimmung vor sich gehen, und andererseits, daß über jeden einzelnen Artikel die Diskussion stattfinden müsse; Satz 2 dagegen gestattet einerseits, daß „auf Beschluß des Reichstages" die Reihenfolge verlassen, und andererseits, daß auf Beschluß des Reichstages die Diskussion über mehrere Artikel verbunden werden könne.

Also die Geschäftsordnung des Reichstages führt uns einige Punkte auf, bezüglich welcher der Wille der Reichstagsmehrheit im einzelnen Falle ein anderes Verfahren herbeiführen kann, als die allgemeine Geschäftsordnungsnorm es bestimmt. Durch argumentum e contrario schließen wir daher: Bezüglich einiger weniger, von der Geschäftsordnung besonders aufgezählter Punkte darf die Reichstagsmehrheit ein anderes Verfahren einschlagen, anders handeln, als es die allgemeine Geschäftsordnungsnorm besagt; bezüglich aller anderen, d. h. bezüglich der nicht erwähnten Punkte ist dies daher unzulässig. Denn sollte der Wille der Mehrheit des Reichstages stets imstande sein, ein „anderes" Verfahren herbeizuführen, dann wären ja die Bestimmungen der §§ 19 Abs. 2 Satz 2 und 21 Abs. 1 G.O. überflüssig.

2. Aber die Richtigkeit dessen, was uns schon einige positive Normen der Geschäftsordnung indirekt erkennen lassen, wird uns auch dadurch völlig bestätigt, daß wir auf die allgemeinen Ergebnisse zurückgreifen, zu welchen wir im einleitenden Teile unserer Abhandlung (bezüglich des rechtlichen Wesens der Geschäftsordnung) gelangt sind.

Das rechtliche Wesen der Geschäftsordnungsnormen besteht nämlich darin, daß sie nicht nur den Reichstag, welcher die Normen gegeben, oder wohl gar nur die Reichstagsmehrheit, welche die Norm aufgestellt hat, binden (diese Bedeutung besitzt der in den Ergänzungs- und Auslegungspunkten ergehende Mehrheitsbeschluß), sondern daß sie in allen zukünftigen gleichliegenden Fällen den Reichstag auf die Einhaltung der vorgeschriebenen Verfahrensart verpflichten.[1]) Nicht kann eine spätere Reichstagsmehrheit der bestehenden Geschäftsordnungsnorm zuwiderhandeln; nein, auch diesen späteren Reichstagsmehrheiten soll ja gerade durch die Geschäftsordnungsnormen, durch den einmalig „vorherigen" Mehrheitsbeschluß das Verfahren vorgeschrieben werden. Es wäre also mit dem allgemeinen rechtlichen Wesen der Geschäftsordnung nicht in Ein-

---

[1]) Siehe oben S. 7.

klang zu bringen, wenn die Mehrheit des Reichstages entgegen den Bestimmungen der Geschäftsordnung für den einzelnen Fall ein anderes Verfahren, als die Geschäftsordnungsnorm prinzipiell besagt, vorschreiben könnte.

Unsere Betrachtung des allgemeinen rechtlichen Wesens der Geschäftsordnung sagt uns also das gleiche wie — auf indirektem Wege — die vorher genannten positiven Geschäftsordnungsbestimmungen: Auf Grund des Willens der Reichstagsmehrheit kann ein anderes Verfahren, als es die diesbezügliche Geschäftsordnungsnorm vorschreibt, nicht eingeschlagen werden.

Mit diesem Ergebnis stimmt nun sowohl die bisherige Praxis wie die Theorie[1]) überein.

Als Beweis hierfür sei aus der ältesten Zeit der Praxis, aus den ersten Sitzungen der preußischen zweiten Kammer, die Verhandlung vom 3. April 1849[2]) erwähnt. Da beantragte der Abg. Parrisius,[3]) im gerade vorliegenden einzelnen Falle einmal anders zu verfahren, als die Geschäftsordnung es vorschrieb. Aber sofort erhob sich der Abg. von Bismarck und sagte:[4]) „Ich protestiere gegen jede Verletzung des Geschäftsreglements und halte mich nicht verpflichtet, mich hierin dem Beschluß der Majorität zu unterwerfen." Nach ähnlichen Ausführungen des Abg. von Vincke[5]) sah die Kammer auch davon ab, dem Vorschlage des Abg. Parrisius stattzugeben. — Und aus der Praxis der neuesten Zeit (des Reichstages) vergleiche man z. B. nur die inhaltlich den gleichen Gedanken enthaltenden knappen Worte des Abg. Stadthagen[6]) vom 27. November 1903: „Die Geschäftsordnung steht über der Mehrheit."[7])

---

[1]) Soweit von einer Theorie — die sich mit dieser wie allen anderen G.O.-Fragen höchst selten (wenn überhaupt, so meist nur im Vorübergehen) zu beschäftigen pflegt — überhaupt die Rede sein kann.

[2]) Auch die Verhandlung vom 8. März 1849, welche später noch herangezogen werden wird, und zwar besonders dort die Worte des Abg. von Vincke (Sten. Ber. pr. 2. K. 1849 S. 88) könnten hier erwähnt werden.

[3]) Siehe Sten. Ber. d. 2. pr. K. 1849 S. 383: „Es ist zwar richtig, daß . . ." (die G.O. das und das besagt). „Allein, da der Umstand, um den es sich hier handelt, von so großer Wichtigkeit ist, so schlage ich vor, daß wir über die Förmlichkeit (sic!) hinweggehen, und ich schlage vor, daß wir . . ."

[4]) Siehe Sten. Ber. d. pr. 2. K. 1849 S. 384.

[5]) Siehe Sten. Ber. d. pr. 2. K. 1849 S. 384: „. . . jede Diskussion ist müßig . . ., da die Majorität des Hauses nicht das Recht besitzt, auch nur einem einzigen Mitgliede ein Recht aus dem Gesch.Reglement zu beschränken."

[6]) Siehe Sten. Ber. X, 2 S. 6654 A.

[7]) So richtig dieser Satz der Stadthagenschen Ausführung ist, so falsch

Als Äußerung eines Theoretikers seien schließlich die Worte Labands[1]) herangezogen: „Noch viel weniger ist es zulässig, der Geschäftsordnung, ohne daß sie abgeändert wird, im einzelnen Fall entgegenzuhandeln . . .“

Also Theorie und Praxis (in ältester und neuester Zeit) stehen bezüglich der Frage der Übertretung der Geschäftsordnung auf Grund des Mehrheitswillens des Reichstages auf dem gleichen Standpunkte wie wir.

§ 14.

b) Das „Anders-Handeln“ auf Grund des **Einstimmigkeits**willens des Reichstages.

Der Wille der bloßen Reichstagsmehrheit ist also nicht imstande, für den einzelnen Fall ein anderes Verfahren herbeizuführen, als die betreffende Geschäftsordnungsnorm bestimmt. Wie steht es nun aber, wenn bezüglich des „Anders-Handeln“ Einstimmigkeit unter allen anwesenden Reichstagsmitgliedern herrscht? Mit anderen Worten: können die Geschäftsordnungsnormen übertreten werden, wenn alle anwesenden Abgeordneten mit dieser Übertretung einverstanden sind?

Wenn wir hier zunächst nach dem Standpunkte fragen, welchen bisher die Praxis und die Theorie in dieser Frage eingenommen haben, so werden wir sehen, daß der bislang von allen Theoretikern und Praktikern geteilte Standpunkt dem unserigen, später natürlich noch näher zu begründenden, völlig entgegengesetzt ist. Bisher herrscht in Theorie und Praxis die Meinung: im Falle der Einstimmigkeit ist ein „Anders-Handeln“ für den einzelnen Fall, die Übertretung der Geschäftsordnung also, erlaubt. Diejenige Befugnis, welche, wie wir oben sahen, Theorie und Praxis dem Mehrheitswillen des Reichstages nicht zuerkennen, gestehen sie also dem einstimmigen Willen des Reichstages zu.

Auch hier seien wieder aus Theorie und Praxis (welch letztere in der vorliegenden Frage außerordentlich ergiebig ist, d. h. eine außerordentlich große Anzahl von Äußerungen und Erklärungen der Parlamentsmitglieder, insbesondere auch der Präsidenten enthält) einige wenige Belege[2]) wenigstens angeführt.

---

ist der ihm folgende Satz: „Die Geschäftsordnung ist ein Schutz gegen die Mehrheit.“ Darüber vgl. oben S. 5.

[1]) Laband, Zeitschrift S. 6.

[2]) Eine ganze Reihe weiterer, teilweise sehr „drastischer“ Beispiele (so die von Perels besonders erwähnte Bemerkung des Präs. Graf von Ballestrem

Vorerst aus der Praxis. — In einer der ersten Sitzungen der preußischen zweiten Kammer, am 3. April 1849, sagte der Vizepräsident[1]) von Auerswald: „. . . . . da jedoch die ganze Versammlung ohne Widerspruch mit . . . . . einverstanden war, so glaubte ich, den betretenen Weg" (nämlich: entgegen der Geschäftsordnung zu handeln) „einschlagen zu können."[2]) Und in einer der jüngsten Sitzungen derselben Kammer, am 19. Januar 1904, bemerkte der Alterspräsident Schaffner anläßlich der Präsidentenwahl, welche auf Antrag des Abg. Stengel entgegen der Geschäftsordnung „durch Zuruf" geschehen sollte: „Diese Art der Wahl ist zulässig, wenn sich ein Widerspruch dagegen nicht erhebt."[3]) — Desgleichen sei aus der Praxis des Reichstages als Beispiel der ältesten Zeit die Äußerung des Präsidenten von Simson vom 25. Oktober 1867 erwähnt: „Ich halte die Ansicht aufrecht, daß gegen § 20 G.O. der Beschluß . . . . nemine contradicenti gefaßt werden kann,"[4]) und aus jüngster[5]) Zeit die Erklärung des Vizepräsidenten Graf Stolberg vom 16. März 1902: „Über die Frage, ob . . .[6]) würde ich, wenn niemand widerspricht, hinweggehen können."[7])

Als Stimmen von Theoretikern seien genannt: Aus älterer Zeit Cushing, welcher meint:[8]) wenn die Geschäftsordnung für die Mög-

am 8. April 1891: „Wenn niemand aus dem Hause widerspricht, . . . dann ist . . . alles zulässig" — Sten. Ber. VIII, 1 S. 2185 C) finden sich bei Perels S. 4 Anm. 21 aufgeführt.

[1]) Auch der damalige Präsident Grabow vertrat schon vorher in einer Erklärung vom 8. März 1849 dieselbe Ansicht. Damals hatte Abg. Schneider beantragt, einmal entgegen der Bestimmung des § 26 Abs. 2 (der damaligen prov. G.O.) zu verfahren. Der Präsident wollte dies auch erst tun; da sich aber Widerspruch erhob, sagte er: „Ich glaubte nicht, daß ein Widerspruch entstehen würde." Sten. Ber. d. pr. 2. K. 1849 S. 88.

[2]) Sten. Ber. d. pr. 2. K. 1849 S. 384.

[3]) Siehe Nat.Ztg. Nr. 36, 3. Ausgabe vom 19. Januar 1904.

[4]) Sten. Ber. Rt. nd. Bd. S. 667.

[5]) Ein Beispiel aus noch naheliegenderer Zeit gewährt die Erklärung des Präsidenten Graf Ballestrem in der Sitzung vom 12. Januar 1904: „Zweifellos, wenn niemand widerspricht, kann Herr Kaempf noch seine Bemerkungen zum Punkt Anleihegesetze (dies war nämlich eigentlich geschäftsordnungsmäßig nicht zulässig, da die Diskussion über diesen Punkt schon geschlossen war) machen." (Siehe Nat.Ztg. 3. Ausgabe, Nr. 18 vom 12. Januar 1904.)

[6]) Es handelte sich um einen Verstoß gegen § 49 G.O.: es war ein Abänderungsantrag dem Präsidenten nicht schriftlich übergeben worden.

[7]) Sten. Ber. X, 2 S. 8682 B.

[8]) Cushing S. 7.

lichkeit der Übertretung der Geschäftsordnungsnormen eine besondere Bestimmung nicht vorsieht, so könne die Übertretung der Normen „nur durch eine allgemeine Zustimmung geschehen". Aus neuerer Zeit: Perels,[1]) welcher sagt: „Dies schließt indessen nicht aus, daß der Reichstag von seiner selbst gesetzten Norm dann abweicht, wenn keines seiner Mitglieder widerspricht."[2]) Und ferner Laband, welcher seinen am Schlusse des vorigen Paragraphen dieser Abhandlung[3]) zitierten Satz: „noch viel weniger ist es zulässig, der Geschäftsordnung, ohne daß sie abgeändert wird, im einzelnen Falle entgegen zu handeln" mit den Worten vollendet: „Ausgenommen, wenn von keinem Mitgliede des Reichstages dagegen Widerspruch erhoben wird."[4])

So also die bisherige Praxis und Theorie. Ich dagegen bin für meinen Teil, wie schon betont, der Ansicht, daß der gekennzeichnete Standpunkt rechtlich ein durchaus irriger ist. Bevor ich diese meine Ansicht näher begründe, sei darauf hingewiesen, daß man für die übereinstimmend von der bisherigen Theorie und Praxis vorgetragene Behauptung niemals[5]) Gründe hört. Es scheint, daß man eben jenen Standpunkt, da er auch wohl bisher nie angegriffen worden ist, für selbstverständlich hält und sich daher eines Beweises für überhoben dünkt. Wir werden aber sogleich sehen, daß dieser Standpunkt sowohl nach der positiven Lage unserer Geschäftsordnungs-Bestimmungen wie nach dem allgemeinen rechtlichen Wesen der Geschäftsordnung durchaus nicht so selbstverständlich ist.

1. Wenn wir erst einmal die positiven Normen unserer Geschäftsordnung ins Auge fassen, so werden wir sehen: eine Bestimmung dahingehend, daß über den Normen der Geschäftsordnung der Einheitswille der anwesenden Reichstagsmitglieder stehe, enthält die Geschäfts-

[1]) Perels S. 4.

[2]) Über die Einschränkung, die Perels macht, vgl. unten S. 70 Anm. 3.

[3]) Siehe oben S. 46.

[4]) Laband, Zeitschr. S. 6.

[5]) In einer Äußerung des Abg. Stadthagen vom 29. November 1902 scheint es anfangs so, als würde man eine Begründung des vom betreffenden Abgeordneten dargelegten Standpunktes hören, da dieser der genannten Behauptung einen Begründungssatz „weil . . usw." beifügt. Aber dieser Begründungssatz enthält leider als Beweis nichts anderes als eben die gleiche Behauptung in anderer Form. Siehe Sten. Ber. X, 2 S. 6719 C. „Widerspricht niemand im Hause einer bestimmten Prozedur, so können Sie gegen die G.O. verstoßen; darüber besteht kein Zweifel, weil dann dieser Verstoß ad hoc vom gesamten Hause genehmigt wird."

ordnung nicht. Aus den positiven Geschäftsordnungsnormen kann man also nicht die Richtigkeit des von Theorie und Praxis bisher eingenommenen Standpunktes herleiten. Wohl aber geht aus dem positiven Inhalt unserer Geschäftsordnung m. E. deutlich die Richtigkeit meines Standpunktes hervor. Und zwar folgere ich auch hier wiederum[1]) vermittels eines argumentum e contrario aus einer einzelnen Vorschrift der Geschäftsordnung. Nachdem nämlich § 22 Abs. 2 G.O. die Frist, innerhalb welcher Initiativanträge beraten werden können, normiert hat, bestimmt § 23 Abs. 2 im Anschluß an jene Vorschrift, daß diese Frist nicht innegehalten zu werden braucht (daß also entgegen der Vorschrift des § 22 Abs. 2 G.O. die Beratung und Abstimmung über einen derartigen Antrag fristlos — d. h. in derselben Sitzung, in der er eingebracht worden ist — stattfinden kann), „wenn kein Mitglied widerspricht". Also hier besteht in der Geschäftsordnung für einen einzelnen Punkt des Verfahrens die Vorschrift, daß Einstimmigkeit des Hauses von der Beobachtung einer bestimmten Geschäftsordnungsnorm entbindet. Daraus folgt doch zur Evidenz, daß nach der Absicht der Geschäftsordnung nicht stets allgemein die Einstimmigkeit der anwesenden Reichstagsmitglieder von der Beobachtung der einzelnen Geschäftsordnungs-Bestimmungen dispensiert. Sonst wäre ja die Vorschrift des § 23 Abs. 2 G.O. völlig unverständlich und überflüssig.[2]) Nein, für gewöhnlich darf eben die Reichstagseinstimmigkeit — ohne die Geschäftsordnung vorher zu ändern — die Geschäftsordnung im einzelnen Fall ebensowenig übertreten wie die Reichstagsmehrheit, und von diesem Grundsatze statuiert eben Abs. 2 des § 23 G.O. eine Ausnahme.[3])[4])

[1]) Siehe oben S. 44.

[2]) Vgl. oben S. 44.

[3]) Mit einer seltsamen Willkürlichkeit verfährt m. E. Perels, welcher erst (vgl. oben im Text S. 48) seine Meinung — bei Einstimmigkeit könne der Reichstag von der Geschäftsordnung abweichen — darlegt, dann einzelne Fälle aufzählt, in welchen der Reichstag demgemäß verfahren hat, und sich hierbei über die Ausnahmenatur der Bestimmung des § 23 G.O. kurzerhand mit den Worten hinwegsetzt: „Neben (sic!) dem im § 23 Abs. 2 G.O. selbst gegebenen Beispiele seien die folgenden hervorgehoben." Siehe Perels S. 5.

[4]) Eine ganz analoge Bestimmung — daß nämlich die Geschäftsordnung mit positiven Worten nur für einen einzelnen Punkt des Geschäftsganges der Einstimmigkeit des Hauses das Recht gewährt, von einer anderen Norm abzuweichen, prinzipiell aber dadurch dies Recht nicht der Einstimmigkeit zuerkennt — enthält schon die definitive Geschäftsordnung für die deutsche Bundesversammlung,

Es wäre nun möglich, daß zur Begründung des bisher allgemein als zutreffend angesehenen Standpunktes auf ein Geschehnis aus der Vorgeschichte unserer Geschäftsordnung hingewiesen wird, indem man als Beweis für die Richtigkeit jener Behauptung eine Stelle aus dem „Bericht der Geschäftsordnungs-Kommission über die Anträge Twesten-Lasker usw. auf Abänderung der Geschäftsordnung"[1]) anführt.[2]) Dort heißt es nämlich mit Bezug auf einen Amendement-Antrag, nach welchem bei Einstimmigkeit des Hauses statt der von der Geschäftsordnung prinzipiell vorgeschriebenen Kommissionsberatung sofortige Schlußberatung im Plenum zugelassen sein sollte: Dieses Amendement sei überflüssig, denn „für den Fall der Einstimmigkeit könne der Reichstag sich über alle Bestimmungen der Geschäftsordnung hinwegsetzen".[3]) Diese Stelle jenes Kommissionsberichtes ist nun aber nicht im mindesten als Beweis für die Richtigkeit der heut herrschenden Ansicht anzusehen.

Gewiß vertrat jene Kommission — und vielleicht selbst der damals die Geschäftsordnung aufstellende Reichstag überhaupt — diesen genannten Standpunkt, ließ sich also bei der Abstimmung über die Geschäftsordnung und insbesondere bei der Verwerfung des erwähnten Amendement-Antrages von der Ansicht leiten, daß bei Einstimmigkeit des Hauses in allen Punkten des Geschäftsganges von der Beobachtung der Geschäftsordnung abgesehen werden dürfe. Aber diese Ansicht des damaligen Reichstages bildete nur das Motiv zur Abstimmung, ist also dann völlig unmaßgeblich, wenn die positive Geschäftsordnung einen anderen Sinn zum Ausdruck bringt. Nicht gelten ja die Bestimmungen, welche die Normengeber aufstellen wollten, sondern diejenigen, welche sie aufgestellt haben.[4])

---

und zwar im § 30: es handelte sich hier um die — nach einer anderen Geschäftsordnungs-Bestimmung nicht zulässigen — sofortige Beratung (d. h. Beratung in derselben Sitzung, in welcher der betreffende Antrag eingebracht worden ist), wenn „alle Stimmen sich dafür erklären". Siehe Zachariae II, S. 655.

[1]) Siehe das Aktenstück Nr. 55 der Session 2 vom Jahre 1868.

[2]) Man hat bisher natürlich dies Argument noch nicht angeführt; einfach deswegen nicht, weil, wie gesagt, die behandelte Frage bisher überhaupt noch nicht strittig war und deshalb auch keiner großen Argumente bedurfte. Sollte man sich aber nach Beweisen für den heut allgemein herrschenden Standpunkt umsehen, so würde, glaube ich, das oben berührte Argument eines der ersten sein. Und darum wird seine Beweiskraft von vornherein zurückgewiesen.

[3]) Siehe S. 18 des in Anm. 1 erwähnten Aktenstückes.

[4]) Ebenso wie bei Gesetzentwürfen nicht die aus Protokollen von vor-

Und das Eigentümliche ist es, daß es gerade die genannte Kommission war, welche das für die Richtigkeit meines Standpunktes zeugende Beweismoment in die Geschäftsordnung hineinbrachte: sie war es nämlich, welche die oben erwähnte Bestimmung des § 23 G.O. (des damaligen § 21 G.O.) in die Geschäftsordnung hineinfügte, die Bestimmung, nach welcher also für einen — besonders hervorgehobenen — Punkt des Geschäftsganges Einstimmigkeit des Hauses zur Übertretung der Geschäftsordnungsnormen berechtigt.

Das Prinzip, welches uns der positive Inhalt der Geschäftsordnung erkennen läßt, ist: In allen Punkten berechtigt die Einstimmigkeit des Hauses nicht zur Übertretung der Geschäftsordnung.

2. Zu dem gleichen Ergebnisse kommen wir, wenn wir auf das allgemeine rechtliche Wesen der Geschäftsordnung zurückgreifen.

Wir haben schon mehrfach gesehen,[1]) daß es zum Wesen der Geschäftsordnung gehört, durch den einmal gefaßten Mehrheitsbeschluß den Willen der künftigen Mehrheiten zu binden. Aus diesem Grunde ist auch, wie wir sahen, nicht die jederzeitige Mehrheit imstande, ohne die Geschäftsordnung abzuändern, im einzelnen Falle ein anderes Verfahren einzuschlagen, als es die betreffende Geschäftsordnungsnorm vorschreibt. Was ist aber in dieser Beziehung die Einstimmigkeit des Hauses anderes als eine große Mehrheit, sozusagen eine qualifizierte Mehrheit? Warum soll es plötzlich mit der bindenden Kraft der Geschäftsordnungsnormen zu Ende sein, wenn die zufällig einmal anwesenden Reichstagsmitglieder einer Übertretung der Normen nicht widersprechen? Verliert denn etwa eine Gesetzesvorschrift auch ihre Kraft, kann ihr also zuwidergehandelt werden (ohne daß sie in formeller Weise erst abgeändert wird), wenn die Subjekte, welche das Gesetz aufgestellt haben, im einzelnen Falle einmal übereinstimmend der Ansicht sind, eine Übertretung des Gesetzes im einzelnen Fall schadete nichts? Nein, solange eine Gesetzesnorm besteht, muß sie auch beobachtet werden, gleichviel, ob sie bequem oder unbequem, gleichviel, ob sie wenigen oder gar allen lästig ist. Und nicht anders ist es mit der Geschäftsordnungsnorm: sie bindet den Reichstag, solange sie besteht, unbekümmert um Mehrheitswillen oder Einstimmigkeitswillen des Reichstages.

---

beratenden Körperschaften ersichtlichen Motive maßgebend sind, sondern der Wortlaut der Gesetze.

[1]) Siehe oben S. 44 und S. 7.

Gewiß, das Verfahren gemäß den Vorschriften der Geschäftsordnung mag in einzelnen Fällen bisweilen äußerst unangenehm sein, und ist vielleicht besonders unangenehm gerade in denjenigen Fällen, in welchen das Haus einstimmig ein der Geschäftsordnung entgegengesetztes Verfahren einzuschlagen gesonnen ist (wenngleich auch bisweilen aus unten noch erörterten Gründen[1]) diejenigen Fälle schwerer wiegen, in welchen nur die Mehrheit für ein „Anders-Handeln" eintritt). Es mag vielleicht auch bisweilen vorkommen, daß die Worte, welche der Abg. Motherby am 15. März 1849 (allerdings damals an unberechtigter Stelle) ausrief: „Wir haben bei Gelegenheit der Frage über die Geschäftsordnung uns einfach darüber zu erklären, ob das Reglement oder das sittliche Recht von uns höher geachtet wird",[2]) einige Berechtigung haben. Gleichviel! die Normen bestehen, darum kommt ihnen bis zu ihrer Aufhebung bindende Kraft zu. Und wenn sie im einzelnen Falle auch einmal unbequem und lästig werden, der Schaden muß mit in den Kauf genommen werden; jener Schaden, welcher, wie wir sahen,[3]) in der Natur der Geschäftsordnungsnormen, im verallgemeinernden Charakter derselben begründet ist. Glaubt man, daß dieser Schaden die durch die Norm gewährten Vorteile überwiegt,[4]) dann muß man eben von der Aufstellung einer Geschäftsordnungs-Bestimmung absehen. Besteht die Norm aber einmal, so muß dieselbe, solange sie besteht, auch stets beobachtet werden. Es gelten die treffenden Worte Mittermaiers: . . Geschäftsordnungs-Bestimmungen, „welche, zwar passend in vielen Fällen, sehr unbequem in anderen werden und dann als gesetzliche Normen dennoch in allen Fällen beobachtet werden müssen".

§ 15.

2. Das „Anders-Handeln" in allen zukünftigen Fällen (die „Abänderung" der Geschäftsordnung).

Nachdem wir jetzt zu dem Ergebnis gekommen sind, daß es dem deutschen Reichstage auf keine Weise möglich ist, im einzelnen Falle anders zu handeln, als es die Geschäftsordnung besagt, nachdem wir also gesehen haben, daß der Reichstag nicht unter Bestehenlassen einer Geschäftsordnungs-Bestimmung diese Norm im einzelnen Falle über-

---

[1]) Siehe unten S. 70 Anm. 3.

[2]) Sten. Ber. pr. 2. K. 1849 S. 129.

[3]) Siehe oben S. 41.

[4]) Siehe oben S. 41 Anm. 3.

treten darf, werden wir uns jetzt die zweite Hauptfrage dieses Abschnittes vorlegen: Wie ist ein „Anders-Handeln“ für alle zukünftigen Fälle möglich? Mit anderen Worten: welcher Art hat die eigentliche Abänderung der Geschäftsordnungsnormen vor sich zu gehen?

Gleich von vornherein sei hier hervorgehoben, daß man — wenn eine rechtlich einwandfreie Beantwortung dieser Frage erreicht werden soll — nicht nur mit allgemeinen Vernunftsgründen operieren darf. Nicht ist es angängig (solches geschieht, wie wir später[1]) noch sehen werden, häufig), eine bestimmte Behauptung über die Art der Abänderung der Geschäftsordnung aufzustellen und den Beweis für die Richtigkeit dieser Behauptung kurzerhand dadurch zu führen, daß man sagt, diese Abänderungsart wäre „an sich logisch ohne weiteres klar“,[2]) sie „läge in der Natur der Sache“,[3]) oder dadurch, daß man eine andere Art bezw. eine andere Form der Abänderung der Geschäftsordnung für „einen kompletten Unsinn“[4]) erklärt. Nein, man darf vor allem nicht außer acht lassen, daß die Geschäftsordnung „nur in denjenigen Formen geändert werden darf, welche die Geschäftsordnung selber dafür vorschreibt“.[5]) Gleichviel, welche Abänderungsart der Geschäftsordnung man de lege ferenda befürworten mag, hier handelt es sich um eine Untersuchung de lege lata, hier ist also der derzeitige Stand unserer Geschäftsordnungs-Bestimmungen maßgebend.

Was bestimmt nun die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages über die Abänderung der Geschäftsordnungsnormen?

Sieht man sich unsere Geschäftsordnung auf diese Frage hin an, so wird man freilich in ihr — im Gegensatz zu manchen anderen Geschäftsordnungen[6]) — keine einzige spezielle Bestimmung finden, die

[1]) Siehe unten S. 63 ff.

[2]) Siehe die Worte des Abg. Bassermann vom 9. Dezember 1902 (Sten. Ber. X, 2 S. 6994 D).

[3]) Siehe die Worte des Abg. Spahn vom 12. November 1902 (Sten. Ber. X, 2 S. 6324 A).

[4]) Siehe die Worte des Abg. Richter vom 12. November 1902 (Sten. Ber. X, 2 S. 6325 D).

[5]) Dies die treffenden Worte des Abg. Dr. Pachnicke am 12. November 1902 (Sten. Ber. X, 2 S. 6321 C).

[6]) Als Beispiel dafür, daß manche Geschäftsordnungen besondere — mehr oder minder weitgehende — Bestimmungen über Art oder Form der Abänderung der Geschäftsordnungsnormen enthalten, sei der Laskersche Entwurf einer Geschäftsordnung für den Reichstag des norddeutschen Bundes genannt (abgedruckt in den

sich mit Geschäftsordnungs-Änderungen beschäftigte. Aber daraus folgt nun nicht, daß allgemeine Vernunftgründe zur Beantwortung dieser Frage herangezogen werden müssen, sondern, da es keine spezielle Vorschrift über unsere Frage gibt, haben gewisse allgemeine Bestimmungen der Geschäftsordnung des deutschen Reichstages hier Anwendung zu finden.

Will man diese allgemeinen Bestimmungen kennen lernen, so muß man sich vergegenwärtigen, daß die Abänderung der Geschäftsordnungsnormen nur auf Grund eines Beschlusses erfolgen kann, und daß dieser Beschluß wiederum einen bestimmten Antrag voraussetzt. Wir haben also von dem „Antrage auf Abänderung der Geschäftsordnung" auszugehen und auf ihn die allgemeinen Bestimmungen der Geschäftsordnung über „Anträge" anzuwenden.

Es ist nun ersichtlich, daß wir bloß eine bestimmte Gruppe von Anträgen zu berücksichtigen haben werden. Der deutsche Reichstag gibt sich, wie wir sahen, seine Geschäftsordnung selbst, ohne daß an der Aufstellung der Geschäftsordnungsnormen das andere gesetzgebende Organ, der Bundesrat, irgendwie beteiligt wäre. Daher werden „Anträge auf Abänderung der Geschäftsordnung" auch nur vom Reichstage selbst ausgehen. Mit anderen Worten: alle Anträge auf Abänderung der Geschäftsordnung sind „Initiativanträge".

Für die Anträge auf Abänderung der Geschäftsordnungsnormen werden also stets die allgemeinen Vorschriften über „Initiativanträge[1]) Anwendung finden.

Anlagen zu den Verhandlungen des Reichstages des norddeutschen Bundes Nr. 6 S. 1—6). Dort lautete § 62: „Selbständige Anträge auf Abänderung der Geschäftsordnung können nur dann zur Beratung kommen, wenn . . . ." Auch § 99 der heutigen württembergischen Geschäftsordnung der Kammer der Abgeordneten enthält eine besondere Bestimmung über die Abänderung dieser Geschäftsordnung (dahingehend, daß jede Abänderung einer Mehrheit von $^2/_3$ der Abstimmenden bedarf; siehe Gaupp bei M. S. 107).

[1]) Nur nebenbei sei der — meines Wissens nach nur ein einziges Mal aufgestellten — Behauptung entgegengetreten, daß „Anträge auf Abänderung der Geschäftsordnung" gar keine „Initiativanträge" im Sinne der Geschäftsordnung des deutschen Reichstages seien. Dies äußerte einmal am 12. November 1902 der Abg. Spahn und begründete seine Behauptung folgendermaßen: „. . . . Ein Initiativantrag setzt voraus, daß er sich auf eine Materie bezieht, bei der Anträge auch vom Bundesrat ausgehen können; denn der Begriff des Antrages setzt ja voraus, daß eine Materie geregelt werden soll, über die uns (d. h. dem Reichstage) Vorlagen zugehen können" (siehe Sten. Ber. X, 2 S. 6324 B). Diese Begründung ist meines

Bezüglich der Initiativanträge enthält nun die Geschäftsordnung im § 22 und im § 35 Abs. 2 und 3 mehrere Bestimmungen.

Unstreitig sind hier zunächst die Vorschriften des § 22 G.O. Diese geben erstens die Form an, in welcher ein Initiativantrag, also auch der „Antrag auf Abänderung der Geschäftsordnung", eingebracht werden muß (Abs. 1 des genannten Paragraphen), und bezeichnen zweitens die Frist, innerhalb welcher der Antrag frühestens im Plenum des Reichstages zur Verhandlung kommen darf (Abs. 2 und 3 des genannten Paragraphen).

Was nun den § 35 G.O. anbetrifft, so enthält er in seinem dritten Absatze zu der letztgenannten Bestimmung des § 22 G.O. eine Art Ergänzung, eine Erweiterung. Auch er beschäftigt sich nämlich mit der Zeit, innerhalb welcher die Initiativanträge (also auch der „Antrag auf Abänderung der Geschäftsordnung") im Reichstagsplenum zur Verhandlung gelangen sollen. Und während § 22 G.O. ganz allgemein eine Minimalfrist statuiert, also eine Frist festsetzt, welche mindestens zwischen Einbringung und Verhandlung der Initiativanträge liegen muß, gibt § 35 Abs. 3 G.O. eingehendere Vorschriften über die zu beobachtende Frist, indem er durch Vorschreiben der Reihenfolge, in welcher die Initiativanträge zur Beratung gelangen müssen, für die meisten Initiativanträge die betreffende im § 22 G.O. normierte Frist erweitert.[1])

Nun enthält aber die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages im Absatz 2 noch eine weitere Norm, welche sich mit Initiativanträgen, also wiederum auch mit den „Anträgen auf Abänderung der Geschäfts-

Erachtens ebenso willkürlich wie die Behauptung selbst. Denn nirgends gewährt unsere Geschäftsordnung einen Anhalt dafür, daß Initiativanträge die vom Abg. Spahn geforderte Eigenschaft besitzen müssen. Vielmehr ist unter „Initiativantrag" im Sinne der §§ 22 u. 35 G.O. zu verstehen: jedes selbständige (im Gegensatz zu den „Amendements" vgl. Perels S. 45) von Mitgliedern des Reichstages ausgehende Antragen auf Herbeiführung eines Beschlusses, gleichviel, welchen Inhalt und welche Tragweite der Antrag (und somit der Beschluß) hat. Vgl. die Worte des Abg. Heine vom 12. November 1902: „Er (scil. § 35 G.O.) spricht ohne jede Ausnahme von allen Anträgen, die von Mitgliedern dieses Hauses gestellt sind" (Sten. Ber. X, 2 S. 6328 A).

[1]) Vgl. die inhaltlich wohl das gleiche besagende Äußerung des Abg. Singer am 12. November 1902: „. . . . ich möchte von vornherein feststellen, daß dieser Paragraph (nämlich § 22 G.O.) zwar eine allgemeine Bestimmung über die Behandlung von (Initiativ-) Anträgen enthält, aber nur in Kraft treten könnte, wenn wir nicht den § 35 G.O. hätten . . . ." (Sten. Ber. X, 2 S. 6317 D.)

ordnung" beschäftigt. Hier wird ein bestimmter Tag der Woche, der sogenannte „Schwerinstag",[1]) festgesetzt, an welchem „in der Regel"[2]) eine Sitzung stattfindet, die in erster Linie der Verhandlung der Initiativanträge gewidmet ist. Und nun erhebt sich die viel umstrittene Frage: gelten die vorher erwähnten Vorschriften des § 35 Abs. 3 G.O. nur für die Behandlung der Initiativanträge an sogenannten Schwerinstagen, oder gelten sie stets für die Beratung von Initiativanträgen, gleichviel, an welchem Tage diese Beratung stattfindet? M. a. W.: unterliegen die Initiativanträge nur dann den Bestimmungen des § 35 Abs. 3, wenn sie an einem Schwerinstage zur Beratung gestellt werden, oder auch dann, wenn der Reichstag sie an einem anderen, gewöhnlichen Sitzungstage behandelt?

Die Beantwortung dieser Frage hat für uns, die wir die Art und Weise kennen lernen wollen, in der sich die Abänderung der Geschäftsordnung vollzieht, eine außerordentlich weittragende Bedeutung. Denn entweder untersteht die Behandlung der Initiativanträge (also auch die Behandlung der „Anträge auf Abänderung der Geschäftsordnung") nur an Schwerinstagen der Vorschrift des Abs. 3 von § 35 G.O.: dann setzt man eben einen wegen seiner Notwendigkeit und Dringlichkeit mitten in der Reichstagssession eingebrachten „Antrag auf Abänderung der Geschäftsordnung" auf die Tagesordnung eines Nicht-Schwerinstages, um ihn den erschwerenden Bestimmungen des § 35 Abs. 3 zu entziehen und seine baldige Beratung zu ermöglichen. Oder die Bestimmungen des § 35 Abs. 3 gelten auch für Nicht-Schwerinstage, dann kann mit Leichtigkeit die Beratung und Erledigung eines erst im Laufe der Reichstagssession (d. h. nach Ablauf der in § 35 Abs. 3 G.O. genannten 10 Tage) gestellten, vielleicht dringlich-notwendigen „Antrages auf Abänderung der Geschäftsordnung" weit hinausgeschoben oder meist sogar[3]) völlig verhindert werden, indem nämlich einfach die

[1]) Die Bezeichnung dieses Tages rührt daher, daß die betreffende Geschäftsordnungs-Bestimmung auf Antrag des Abg. Graf Schwerin-Putzar in die Geschäftsordnung eingefügt worden ist.

[2]) „In der Regel", dieser Ausdruck bedeutet: die Geschäftsordnung gibt keine festen bindenden Vorschriften darüber, ob stets, d. h. in jeder Woche ein solcher Schwerinstag stattzufinden hat. Die jeweilige Majorität hat es also in der Hand, den Schwerinstag einmal, zweimal, dreimal usw. — so oft sie also will — auszusetzen. Vgl. darüber noch unten S. 60.

[3]) Zurzeit bringen die einzelnen Parteien des Reichstages gleich zu Beginn der Reichstagssession eine solche Anzahl von Initiativanträgen ein, daß — da die Zeit des Reichstages, die ihm zur Behandlung von Anträgen aus dem Hause

Antragsteller der früher — z. B. zu Beginn der Session — eingebrachten Initiativanträge einer vorzeitigen Behandlung des „Antrages auf Abänderung der Geschäftsordnung" widersprechen.

§ 16.

Fortsetzung: Unterfallen Initiativanträge auch an **Nicht**-Schwerinstagen den Vorschriften des § 35 Abs. 3 G.O.?

Wie steht es nun? Gilt die Vorschrift des § 35 Abs. 3 G.O. wirklich nur für die Schwerinstage?

Bevor wir hierauf unsererseits die uns richtig dünkende Antwort geben, sei kurz erwähnt, welchen Standpunkt man bisher in dieser Frage eingenommen hat.

In den Verhandlungen des Reichstages findet man Äußerungen in großer Zahl nach beiden Seiten hin: bald hört man die Ansicht aussprechen, die Bestimmung des § 35 Abs. 3 G.O. gelte nur für Schwerinstage,[1]) bald, sie gelte für alle Sitzungstage.[2]) Was Handlungen des Reichstages anbetrifft, so lassen sich in der Praxis des Reichstages nur zwei Fälle, und zwar Fälle ganz neuen Datums,[3]) nach-

bleibt, nur knapp bemessen ist — ein erst im Laufe der Session (d. h. nach Ablauf der erwähnten 10 Tage) gestellter Antrag niemals Aussicht hat, zur Beratung zu kommen, wenn die Bestimmungen des § 35 Abs. 3 auch für Nicht-Schwerinstage gelten und nicht die Antragsteller der früher eingebrachten Initiativanträge einer Vorziehung des späteren Antrages zustimmen.

[1]) Vgl. z. B. unter den vielen diesbezüglichen Äußerungen diejenige des Präsidenten von Levetzow am 28. April 1883 (Sten. Ber. V, 2 S. 2204), diejenige des Abg. Richter vom 7. Mai 1880 (Sten. Ber. IV, 3 S. 1238), die des Abg. Dr. Lasker vom 28. März 1878 (Sten. Ber. III, 2 S. 596), die des Abg. Gamp vom 1. Juli 1896 (Sten. Ber. IX, 4 S. 3107 D), des Abg. Spahn vom 12. November 1902 (Sten. Ber. X, 2 S. 6324 C).

[2]) Vgl. von einigen hierher gehörigen Äußerungen diejenige des Präsidenten von Simson vom 11. Juni 1873 (Sten. Ber. I, 4 S. 1099), des Präsidenten von Forckenbeck vom 7. Mai 1880 (Sten. Ber. IV, 3 S. 1238), des Abg. Singer vom 9. Dezember 1902 (Sten. Ber. X, 2 S. 6993 D).

[3]) In diesen Fällen handelt es sich bezeichnenderweise beide Male um Initiativanträge „auf Abänderung der Geschäftsordnung"; einmal, am 12. November 1902, um einen Antrag Aichbichler, betreffend die Abänderung der §§ 58 und 59 G.O., das andere Mal, am 5. Dezember 1902, um einen Antrag Gröber, betr. die Abänderung des § 44 G.O. In beiden Fällen kamen die betreffenden Anträge an Nicht-Schwerinstagen außerhalb der in § 35 Abs. 3 normierten Reihenfolge zur Verhandlung, obwohl einer derartigen Durchbrechung der Reihenfolge seitens mehrerer prioritätsberechtigten Initiativantragsteller (beide

weisen, in welchen man die Vorschriften des § 35 Abs. 3 bei der Beratung von Initiativanschlägen an Nicht-Schwerinstagen unbeachtet ließ. Also in diesen beiden Fällen — aber auch nur[1]) in diesen beiden Fällen — zeigte der Reichstag, daß er die Bestimmung des § 35 Abs. 3 nur an Schwerinstagen angewendet wissen will.

Aber weder die genannten Äußerungen, noch die genannten Handlungen können für die Beurteilung der Frage, welcher Standpunkt nun eigentlich der richtige ist, maßgebend sein.

Vor allem die Äußerungen nicht. Und hier wiegt es völlig gleich, ob derjenige, der die betreffende Äußerung tat, ein beliebiger Abgeordneter oder der Präsident des Hauses war, oder ob er bei der Einfügung des § 35 Abs. 3 in die Geschäftsordnung selbst mitgewirkt und seine Äußerung bei diesem Anlaß getan hat. Die Meinung des einzelnen Abgeordneten ist ebensowenig unfehlbar wie die des einzelnen Präsidenten; und wenn ein Reichstagsmitglied seine Meinung über die Bedeutung einer Geschäftsordnungsnorm bei der Aufstellung derselben äußerte, so mag diese seine Meinung — weil wir, wie wir schon oben[2]) sahen, aus ihr das Motiv für die Abstimmung des betreffenden Abgeordneten ersehen können — für uns interessant sein, sie besagt

---

Male waren es Abg. Dr. Pachnicke — vgl. Sten. Ber. X, 2 S. 6988 A — und Abg. Singer — Sten. Ber. X, 2 S. 6986 B) widersprochen wurde.

[1]) In der Reichstagssitzung vom 12. November 1902 wurde das Vorhandensein noch weiterer solcher Fälle (namentlich vom Abg. Bassermann) nachzuweisen gesucht. Aber ohne Erfolg: denn bei allen aufgeführten Fällen fehlte es stets an dem vom § 35 Abs. 3 geforderten Widerspruche eines prioritätsberechtigten Initiativantragstellers. Und wenn ein solcher nicht widerspricht (das Widersprechen eines beliebigen Reichstagsmitgliedes ist bedeutungslos), dann darf eben (siehe den letzten Satz des § 35 Abs. 3) die in den ersten Sätzen des § 35 Abs. 3 statuierte Reihenfolge der Verhandlung durchbrochen werden. — Perels (S. 39 Anm. 209) führt eine ganze Reihe von Stellen aus Reichstags-Verhandlungen auf, welche seinen Standpunkt — daß nämlich die Vorschriften des § 35 Abs. 3 G.O. nur für Schwerinstage gelten — stützen sollen. Unter allen diesen Stellen findet sich aber außer den beiden oben im Text von mir genannten keine einzige weitere, in welcher der Reichstag durch eine Handlung die Billigung des Perelsschen Standpunktes zu erkennen gab. Entweder enthalten die aufgeführten Stellen nur diesbezügliche Äußerungen von Reichstagsmitgliedern (so die zitierten Stellen vom 28. März 1878, vom 7. Mai 1880, vom 28. April 1883, vom 14. Dezember 1894 und vom 1. Juli 1896) oder es waren Fälle wie die eben gekennzeichneten, in denen kein prioritätsberechtigter Antragsteller widersprach (so die zitierten Stellen vom 30. April 1883 und vom 14. Januar 1886).

[2]) Siehe oben S. 50.

oder gar nichts über den objektiven Gehalt der betreffenden Geschäftsordnungs-Bestimmung.[1])

Und auch die Handlungen des Reichstages (d. h. die zwei Fälle, in denen der Reichstag gezeigt hat, daß er die Vorschriften des § 35 Abs. 3 Geschäftsordnung nur für die Schwerinstage gelten lassen will) können für unsere Beantwortung der strittigen Frage nicht maßgebend sein. Denn es wäre ja möglich, daß der Reichstag damals in den beiden genannten Fällen falsch vorgegangen ist. Und die mehrmalige Anwendung eines falschen Verfahrens stempelt diese Handlung doch noch nicht zum rechtlich richtigen.[2])

Welches ist nun unser Standpunkt? — Wie sogleich noch näher zu begründen sein wird, der: daß den Vorschriften des § 35 Abs. 3 G.O. für alle Fälle, also sowohl für die Behandlung der Initiativanträge an Schwerinstagen, wie für ihre Behandlung an Nicht-Schwerinstagen Geltung zukommt.

Zu diesem meinem Standpunkte muß man m. E. gelangen, gleichviel, ob man sich bei Betrachtung des § 35 Abs. 3 G.O. vorzugsweise der logischen oder der grammatischen Interpretation bedient.

[1]) Letzteres wird nur allzu oft übersehen. So wurde in den späteren Verhandlungen des Reichstages die Äußerung, welche der Abgeordnete Twesten am 17. April 1869 anläßlich der Einfügung des § 35 Abs. 3 in die Geschäftsordnung tat: „dringliche Anträge mag die Majorität an jedem anderen Tage verhandeln, aber an diesem einen Tage wünschen wir, daß die Priorität entscheidet . . . ." schon mehrfach als Beweis dafür ausgegeben, daß die Bestimmung des § 35 Abs. 3 G.O. eben nur für diesen einen Tag, den Schwerinstag, Geltung besitzt. Z. B. benutzte sie der Präsident von Levetzow am 28. April 1883 bei der Begründung seines Standpunktes als Hauptargument (siehe Sten. Ber. V, 2 S. 2204). Und Abg. Bassermann ging am 12. November 1902 so weit, daß er die Äußerung des Abg. Twesten für eine „authentische Interpretation" erklärte, und zwar um deswillen, „weil von seiten des Antragstellers, des Grafen von Schwerin, in keiner Weise widersprochen worden ist". (Sten. Ber. X, 2 S. 6322 C.) Das ist natürlich völlig irrig. Denn eine authentische Interpretation geht ja erstens, wie wir wissen, vom Reichstage aus (und weder Twesten noch Graf von Schwerin sind der Reichstag) und geschieht zweitens in einer anderen Form als auf dem Wege der bloßen Äußerung. Nein, Bassermann übersieht eben, daß „die Äußerung des Abg. Twesten . . . . nur die Meinung eines der bei der Beratung der Geschäftsordnung beteiligten Abgeordneten ist" (dies die treffenden Worte des Abg. Heine am 12. November 1902 — Sten. Ber. X, 2 S. 6326 C).

[2]) Vgl. die Worte des Abg. Dr. Pachnicke vom 5. Dezember 1902: „Wir sind nicht der Meinung, daß, wenn die Geschäftsordnung einmal verletzt worden ist, sie nun auch zum zweiten und weiteren Male verletzt werden dürfe." (Sten. Ber. X, 2 S. 6988.)

Zunächst zur logischen Interpretation, zur Auslegung dem Sinne nach! — Keinem Zweifel kann es wohl unterliegen, daß der Sinn, der Zweck[1]) der angezogenen Vorschrift darin besteht, die Minorität zu schützen;[2]) zu schützen dadurch, daß bezüglich der Behandlung der Initiativanträge den von der Minderheit ausgehenden Anträgen die gleichen Rechte gewährt werden wie den von der Mehrheit des Reichstages ausgehenden. Dieser Sinn und Inhalt würde aber der Bestimmung des § 35 Abs. 3 G.O. völlig verloren gehen, wenn die unserem Standpunkte entgegengesetzte Ansicht die richtige wäre, d. h. wenn die Vorschriften des § 35 Abs. 3 nur für Schwerinstage verbindlich wären. Denn da könnte ja die Reichstagsmehrheit auf der einen Seite ihre Initiativanträge stets an Nicht-Schwerinstagen zur Beratung bringen, und könnte auf der anderen Seite — da, wie wir wissen,[3]) die Mehrheit bezüglich der Ansetzung und Aussetzung von Schwerinstagen freie Hand hat — die Schwerinstage für eine ganze Session ausfallen lassen, könnte also ihre Initiativanträge nach Belieben zur Verhandlung stellen und die Initiativanträge der Minderheit völlig unterdrücken.[4]) Da aber § 35 Abs. 3 G.O. gerade diese Ungleichheit in der Behandlung der verschiedenen — von der Mehrheit und der Minderheit ausgehenden — Initiativanträge verhüten will, da sein Sinn ist, allen Initiativanträgen gleiches Recht zu gewähren, muß

[1]) Hier haben wir einmal eine einzelne Geschäftsordnungsnorm in der G.O. (von der wir in Anm. 1 auf S. 4 sprachen), die den Zweck verfolgt, die Minderheit zu schützen.

[2]) Vgl. Thudichum I S. 191: Der § (damals war er es) 32 hat „den Zweck, die Minorität in dem Rechte zu schützen, Anträge einzubringen und zu begründen". — Als Stimmen von Praktikern seien z. B. die Worte des Abg. Dr. Barth vom 12. November 1902 erwähnt: „Dieser § 35 ist sinnlos, ist lächerlich, wenn er nicht dazu bestimmt ist, die Minderheit in ihrem Rechte zu schützen" (Sten. Ber. X, 2 S. 6331 A), und des Abg. Heine vom gleichen Tage: „Der Zweck des § 35 ist doch der, die Minderheiten zu schützen" (Sten. Ber. X, 2 S. 6327 A).

[3]) Siehe oben Anm. 2 auf S. 56.

[4]) Vgl. die völlig zutreffenden Worte des Abg. Singer vom 9. Dezember 1902: „. . . . Sie brauchen dann nur die Initiativanträge der Majoritätsparteien an anderen Tagen als an Schwerinstagen zu verhandeln und Sie brauchen nur keine Schwerinstage anzusetzen, und dann haben Sie einen Zustand geschaffen, in dem die Minorität zwar Initiativanträge stellen kann, aber niemals in der Lage ist, deren Verhandlung herbeizuführen" (Sten. Ber. X, 2 S. 6294 D). Ähnlich und in gleicher Weise zutreffend sind die Worte des Abg. Dr. Pachnicke vom gleichen Tage (Sten. Ber. X, 2 S. 6996 C).

eine Auslegung, welche die Vorschrift des § 35 Abs. 3 nur für Schwerinstage gelten lassen will, von der Hand gewiesen werden: sie würden dem Sinne des § 35 Abs. 3 G.O. widersprechen.

Und nun zur grammatischen Interpretation, zur Wortauslegung! — Hier kann man meines Erachtens gar nicht umhin, die Vorschriften des § 35 Abs. 3 G.O. anders aufzufassen, als daß sie sich auf die Behandlung der Initiativanträge schlechtweg, also auf ihre Behandlung sowohl an Schwerinstagen wie an Nicht-Schwerinstagen beziehen. Kein Wort des § 35 Abs. 3 deutet irgendwie auf eine gegenteilige Auslegung hin, kein Wort läßt irgendwie eine Unterscheidung zwischen Schwerinstagen und Nicht-Schwerinstagen erkennen. Der genannte Paragraph spricht über „die von Mitgliedern des Reichstages gestellten Anträge", ohne unter ihnen irgend eine Einschränkung zu machen. Es würde daher meines Erachtens gegen alle Regeln der juristischen Auslegung verstoßen, wenn man künstlich eine Scheidung zwischen Anträgen, welche an Schwerinstagen, und Anträgen, welche an Nicht-Schwerinstagen zur Verhandlung gelangen, in die betreffende Vorschrift hineinlegen würde. Sicherlich kann man eine derartige Scheidung nicht daraus herleiten, daß man sagt: die vom zweiten Absatze des § 35 G.O. in der Tat aufgestellte Unterscheidung beziehe sich auch auf den dritten Absatz dieses Paragraphen. Nein, alle drei Absätze des § 35 G.O. enthalten ja völlig selbständige Bestimmungen und werden nur dadurch zusammengehalten — die Überschrift des genannten Paragraphen „Tagesordnung" deutet das schon an —, daß sie sämtlich Vorschriften über die „Tagesordnung" enthalten. Sowenig also die von Absatz 2 gemachte Scheidung zwischen Schwerinstagen und Nicht-Schwerinstagen für den ersten Absatz gilt, so wenig darf sie auch ohne weiteres, d. h. ohne daß in Abs. 3 etwas Diesbezügliches gesagt wird,[1]) auf den Absatz 3 des § 35 bezogen werden.

Also: unser Ergebnis sowohl bezüglich der logischen wie bezüglich der grammatischen Interpretation des § 35 Abs. 3 der Geschäfts-

[1]) Es ist allerdings zuzugeben, daß eine derartige Beziehung zwischen dem 2. und 3. Absatze des § 35 G.O. früher, d. h. bis zum Jahre 1895, bestanden hat. Bis zu jener Zeit hatte nämlich der Abs. 3 einen anderen Wortlaut als heute; er betonte damals ausdrücklich durch die Worte „auf die Tagesordnung dieser (nämlich des Schwerinstages) Sitzung", daß die Trennung zwischen Schwerinstagen und Nicht-Schwerinstagen auch für die Vorschriften des Abs. 3 gelten sollte, und daß Abs. 3 sich nur auf Schwerinstage beziehe (vgl. die treffenden

ordnung ist das gleiche: die Bestimmungen dieses Paragraphen gelten für alle Initiativanträge, gleichviel, ob sie an einem Schwerinstage oder an einem Nicht-Schwerinstage zur Beratung kommen.

§ 17.

Fortsetzung: Unterfallen auch Initiativanträge **auf Abänderung der Geschäftsordnung** der Vorschrift des § 35 Abs. 3 G.O.

Bisher wissen wir also: Initiativanträge werden in bezug auf die Reihenfolge ihrer Behandlung stets von den Bestimmungen des § 35 Abs. 3 G.O. betroffen. Und da wir vordem[1]) schon sahen, daß „Anträge auf Abänderung der Geschäftsordnung" den gewöhnlichen Vorschriften für Initiativanträge unterliegen, so folgt daraus, daß alle Anträge, welche die Geschäftsordnung ändern wollen, nur in Gemäßheit des § 35 Abs. 3 G.O. zur Beratung kommen dürfen. Dies Ergebnis hat nun, wie wir bereits hervorgehoben,[2]) das Mißliche, daß es oft außerordentlich schwierig oder gar unmöglich[3]) sein wird, im Laufe einer Reichstagssession — also gerade dann, wenn sich vielleicht

Worte des Abg. Dr. Pachnicke vom 9. Dezember 1902, Sten. Ber. X, 2 S. 6996 A). Aber es ist nun irrig, anzunehmen, daß diese Beziehung, weil sie früher bestanden hat, auch jetzt noch ohne weiteres existiere. Dieser Ansicht ist Perels (siehe S. 40 Anm. 213), weil er meint, dem Wegfalle der Worte „auf die Tagesordnung dieser Sitzung" „komme lediglich redaktionelle Bedeutung zu". Meines Erachtens wiegt es aber völlig gleich, ob man im Jahre 1895 durch Streichung der betreffenden Worte die Beziehung zwischen Abs. 2 und Abs. 3 des § 35 aufheben wollte; in der Tat hat man sie eben aufgehoben. Und es ist auch ganz unerheblich, daß der Abg. Gamp als Berichterstatter der Kommission, welche im Jahre 1895 den Abs. 3 des § 35 G.O. abänderte, die Äußerung tat, daß die Beziehung zwischen Abs. 2 und Abs. 3 noch weiter bestände. Mit Recht bemerkte hierzu der Abg. Dr. Pachnicke am 9. Dezember 1902: „Was wiegt schwerer, eine Handlung des Reichstages oder ein Wort des Herrn Gamp?" (Sten. Ber. X, 2 S. 6996 B.) Und gleichfalls treffend bemerkte Abg. Stadthagen am 12. November 1902: „Es kommt nicht darauf an, was der einzelne Antragsteller gewollt hat, sondern es kommt schließlich darauf an: wie ist das Gesetz, das der Reichstag sich selbst gegeben hat, auszulegen, was steht in diesem." (Sten. Ber. X, 2 S. 6329 C.) Aus den Worten des Abg. Gamp läßt sich eben sein — und vielleicht auch der Kommission — Motiv für die Abstimmung ersehen; für die Bedeutung des § 35 Abs. 3 G.O. ist dies Motiv aber unerheblich (vgl. oben S. 58 und S. 50).

[1]) Siehe oben S. 54.

[2]) Siehe oben S. 56.

[3]) Vgl. oben S. 56 Anm. 3.

die Unbequemlichkeit und Abänderungsbedürftigkeit einer Geschäftsordnungs-Bestimmung zeigt — die Normen der Geschäftsordnung abzuändern.

Um diese Mißlichkeit versuchte man nun mehrfach[1]) dadurch herumzukommen, daß man sagte: „Anträge auf Abänderung der Geschäftsordnung“ unterliegen nicht der Vorschrift des § 35 Abs. 3 G.O. Hier ist vor allem[2]) Laband zu nennen, welcher die im vorigen Paragraphen behandelte Frage — ob § 35 Abs. 3 auch für die Behandlung der Initiativanträge an Nicht-Schwerinstagen Gültigkeit hat — völlig offen läßt, und welcher trotzdem der genannten Mißlichkeit dadurch entgeht, daß er erklärt, der Grundsatz des § 35 Abs. 3 G.O. sei gegenüber den „Anträgen auf Abänderung der Geschäftsordnung“ nicht anwendbar.

Labands Standpunkt ist aber irrig und die Begründung desselben ganz unzulänglich.

Laband glaubt nämlich, seine Behauptung damit bewiesen zu haben, daß er sagt: „Der Reichstag ist Herr seiner Geschäftsordnung; er kann sie jederzeit abändern und kann daran nicht dadurch gehindert werden, daß andere Anträge noch nicht erledigt sind.“[3]) Nun, dies ist doch nichts als eine petitio principii! Laband verwertet das erst zu Beweisende als Voraussetzung. Es soll doch gerade erst untersucht werden, ob der Reichstag insofern Herr seiner Geschäftsordnung ist, daß er jederzeit dieselbe abändern kann. Und Laband sagt: ja, der

[1]) Die in Anm. 1 auf S. 57 Genannten und ebenso Perels (vgl. Anm. 1 auf S. 58) entgingen dieser Mißlichkeit dadurch, daß sie eben erklärten, § 35 Abs. 3 G.O. beziehe sich nur auf die Behandlung der Initiativanträge (aber aller Initiativanträge, eingeschlossen die „Anträge auf Abänderung der Geschäftsordnung“) an Schwerinstagen; es blieben nach ihnen also für die baldige Beratung eines Antrages, der die Geschäftsordnung ändern will, immer die Sitzungen an Nicht-Schwerinstagen frei. Aber dieser Standpunkt ist ja, wie wir im vorigen Paragraphen der Abhandlung nachwiesen, nach der derzeitigen Lage unserer Geschäftsordnung rechtlich unhaltbar.

[2]) Als Stimme eines Praktikers sei diejenige des Abg. Bassermann erwähnt, welcher Abgeordnete am 9. Dezember 1902 die gleiche Ansicht wie Laband mit der gleichen Begründung äußerte: „Ich sollte meinen, daß es an sich logisch ohne weiteres klar wäre, daß das Haus in jedem Augenblick berechtigt sein muß, derartige Anträge auf Abänderung der G.O. einzubringen. Denn nach unserer Verfassung gibt sich das Haus seine G.O. selbst . . .“ (Sten. Ber. X, 2 S. 6994 D und S. 6995 A.)

[3]) Siehe Laband, Zeitschr. S. 6.

Reichstag kann seine Geschäftsordnung jederzeit abändern, ist in dieser Beziehung Herr seiner Geschäftsordnung, weil — er eben ihr Herr ist!

Gewiß, der Labandsche Standpunkt ist zu verstehen. Das werden in voller Deutlichkeit die kommenden Ausführungen unserer Abhandlung zeigen: wir werden nämlich de lege ferenda zum gleichen Ergebnisse kommen, wie es Laband de lege lata vertritt. Zweifellos besteht nämlich zwischen dem Grundgedanken unserer Geschäftsordnung, d. h. dem „autonomen" Moment derselben, und dem Ergebnis, zu welchem wir bezüglich der Abänderungsfrage nach Lage der augenblicklichen positiven Geschäftsordnungsnormen gelangen, eine gewisse Unstimmigkeit.[1]) Der deutsche Reichstag gibt sich seine Geschäftsordnung selbst, er kann die Normen nach eigenem freiem Ermessen festsetzen: da sollte man denn meinen, daß er auch imstande sein müßte, dieselben jederzeit nach Gutdünken abzuändern. Nach den positiven Bestimmungen unserer Geschäftsordnung ist dies aber, wie wir sahen, in der Tat nicht der Fall; § 35 Abs. 3 G.O. steht hindernd im Wege. Das mag de lege ferenda bedauerlich sein, de lege lata darf man diese Tatsache deswegen nicht verschleiern: Der Reichstag kann eben nicht jederzeit nach Belieben die Geschäftsordnung abändern.

— — — — — — — — — — — — — —

Als Gesamtergebnis der bisherigen Betrachtungen dieses Kapitels finden wir also:

Nach dem derzeitigen Stande unserer Geschäftsordnung kann der deutsche Reichstag

a) im einzelnen Falle — unter Bestehenlassen der diesbezüglichen Geschäftsordnungsnormen — die Bestimmungen der Geschäftsordnung niemals übertreten,

b) für die zukünftigen Fälle die Normen der Geschäftsordnung allerdings abändern, aber stets nur unter Innehaltung der durch § 35 Abs. 3 G.O. vorgeschriebenen, für die Abänderungsanträge selbst sehr mißlichen Vorschriften.

Welche Forderungen de lege ferenda zu erheben sind, das sollen uns die folgenden Erörterungen zeigen.

B. De lege ferenda.

Unsere folgenden Darlegungen de lege ferenda werden sich, wie man sogleich erkennen wird, allein mit der eigentlichen „Abänderung"

[1]) Vgl. oben S. 36 Anm. 1.

der Geschäftsordnung beschäftigen und werden die Frage der „Übertretung" der Geschäftsordnung gänzlich unberührt lassen.

Der Grund hierfür leuchtet wohl ein: bezüglich des letzteren Punktes sind eben de lege ferenda keinerlei Forderungen zu erheben. Im einzelnen Falle einmal anders zu verfahren, als es die Geschäftsordnung für den betreffenden Verfahrenspunkt allgemein vorschreibt, ist nach der heutigen positiven Rechtslage, wie wir sahen, niemals möglich. Und auch nach der idealen, in der Zukunft zu wünschenden Rechtslage sollte dies unmöglich sein. Denn wollte man dem Reichstage — gleichviel unter welchen Bedingungen — das Recht zuerkennen, seinen einzelnen Geschäftsordnungsnormen während des Bestehens derselben im einzelnen Falle zuwiderzuhandeln, so würden die Geschäftsordnungsnormen ihres rechtlichen Wesens als Normen — d. h. als Vorschriften, welche für die Zeit ihres Bestehens bindend sind — entkleidet werden.

Eine Forderung, die Übertretung der Geschäftsordnung irgendwie zu erleichtern, wird also von uns nicht erhoben. Ein solche Forderung erübrigt sich aber auch vollkommen, da, wie wir sehen werden, unser — bezüglich der eigentlichen „Abänderung" der Geschäftsordnung de lege ferenda zu erhebende — Vorschlag so weit geht, daß er an praktischem Ergebnisse beinahe einer Übertretung der Geschäftsordnung gleichkommt (theoretisch bleibt aber unser Vorschlag stets eine „Abänderung" der Geschäftsordnung, d. h. die betreffenden Geschäftsordnungsnormen werden nach diesem Vorschlage prinzipiell abgeändert, nicht wird ihnen während des Bestehens der Normen zuwidergehandelt).

Welches ist nun unsere Forderung, unser Vorschlag bezüglich der Abänderung der Geschäftsordnung?

Wir ließen bereits am Schlusse des vorigen Paragraphen dieser Abhandlung erkennen, daß der Zwiespalt zwischen der — de lege lata — geltenden und der — de lege ferenda — zu erwünschenden rechtlichen Lage darin besteht, daß der Reichstag seine Geschäftsordnung nur unter Innehaltung der völlig unzweckmäßigen Geschäftsordnungs-Bestimmung des § 35 Abs. 3 G.O. zu ändern vermag; daß also nach heutiger Lage der Dinge der Reichstag notgedrungen, obwohl unzweckmäßigerweise, bei der Abänderung der Geschäftsordnung stets die Vorschriften des angezogenen Paragraphen beachten muß. Es wird sich also für uns bei unseren Darlegungen de lege ferenda darum handeln, festzustellen, wie die Vorschrift des § 35 Abs. 3 am vorteil-

haftesten beseitigt wird, durch welche Bestimmung die genannte Vorschrift am besten ersetzt wird.

Unser Standpunkt wird natürlich näher zu begründen sein (diesem Zweck gilt § 18 unserer Ausführungen), und ferner werden auch die der Zweckmäßigkeit unseres Standpunktes etwa entgegenstehenden Bedenken entkräftet werden müssen (diesem Zweck gilt § 19 der Abhandlung).

§ 18.

Die Abänderung der Geschäftsordnung.

Es liegt wohl nahe, die Abänderung der Geschäftsordnung dadurch zu einer zweckmäßigeren gestalten zu wollen, daß man die Forderung erhebt: in den § 35 G.O. sollten wiederum[1]) die Worte „auf die Tagesordnung dieser Sitzung" eingefügt werden; daß man also der Vorschrift des § 35 Abs. 3 nur für die Schwerinstage Geltung gewährt und somit erreicht, daß an jedem Nicht-Schwerinstage (also stets,[2]) wenn es der Reichstagsmehrheit beliebt) der Reichstag die Initiativanträge — also auch die „Anträge auf Abänderung der Geschäftsordnung" — in der ihm genehmen Reihenfolge auf die Tagesordnung setzen kann.

Erreicht wäre hierdurch allerdings, daß „Anträge auf Abänderung der Geschäftsordnung" schneller zur Beratung gestellt werden könnten, daß also die Abänderung der Geschäftsordnung zweckmäßiger vor sich gehen könnte, als bisher. Aber dennoch wäre eine derartige Lösung der Frage meines Erachtens aus mehreren Gründen unbefriedigend. Einmal um deswillen, weil nach dem genannten Vorschlage der Reichstag seine Geschäftsordnung — wenn auch zweckmäßiger als bisher — immerhin noch nicht zweckmäßig genug abändern könnte, weil also der erwähnte Vorschlag mir noch nicht weit genug geht. Und zum anderen, weil dieser Vorschlag nach einer anderen Richtung hin mir unnötigerweise zu weit zu gehen scheint, insofern nämlich, als sich auf Grund dieses Vorschlages die einschränkende Wirkung des § 35 Abs. 3 G.O. auf sämtliche Initiativanträge erstrecken würde.

Bezüglich des ersteren Grundes ist zu bemerken: Nach Einfügung der genannten Worte in § 35 Abs. 3 G.O. würde immer noch das Mißliche bestehen bleiben, daß ein „Antrag auf Abänderung der

[1]) Siehe oben Anm. 1 auf S. 61.

[2]) „Stets", um deswillen, weil der Reichstag ja Schwerinstage nur stattfinden zu lassen braucht, wenn es ihm gefällt.

Geschäftsordnung" erst auf die Tagesordnung gesetzt werden müßte, und daß er ferner stets auch der — die sofortige Beratung oft hemmenden — Vorschrift des § 22 der G.O. unterstände.[1]) Die Möglichkeit, daß der Reichstag seine Geschäftsordnung stets inzidenter abändern könnte — darauf läuft, rund heraus gesagt, unsere sogleich noch näher begründete Forderung hinaus — wäre also immer noch nicht erreicht. Und bezüglich des zweiten Grundes ist zu sagen: Ich halte es für falsch, sämtliche Initiativanträge schlechthin an Nicht-Schwerinstagen von der Vorschrift des § 35 Abs. 3 G.O. befreien zu wollen; denn hierdurch würde, wie wir oben[2]) sahen, der ganze Sinn des § 35 Abs. 2 und 3 — bestehend in der Gewährung gleicher Rechte für die von der Reichstagsminorität und der Reichstagsmajorität ausgehenden Initiativanträge — hinfällig werden.

Man wende hier nicht ein: der Umstand, daß man eine gewisse Art von Initiativanträgen — eben die „Anträge auf Abänderung der Geschäftsordnung" — von der Vorschrift des § 35 Abs. 3 G.O. befreien will, zeige, daß diese Bestimmung überhaupt verkehrt und unzweckmäßig sei. Nein, man muß meines Erachtens zwischen den „Anträgen auf Abänderung der Geschäftsordnung" und allen anderen Initiativanträgen — de lege ferenda — scharf scheiden, muß für beide eine verschiedene Behandlungsart fordern. Der Grund hierfür ist: „Anträge auf Abänderung der Geschäftsordnung" sind stets dringend, erfordern also stets eine sofortige Erledigung, alle anderen Initiativanträge hingegen sind m. E. niemals[3]) dringend, werden also zweckmäßigerweise in der Reihenfolge ihrer Einbringung erledigt.

[1]) § 22 G.O. ist nämlich, wie wir oben (siehe S. 55) sahen, eine allgemeine Vorschrift für Initiativanträge, gilt also stets noch neben der Vorschrift des § 35 G.O.

[2]) Siehe oben S. 60.

[3]) Auf den ersten Blick mag diese Behauptung wunderlich erscheinen. Man bedenke aber, daß die Dringlichkeit eines Antrages darin besteht, daß möglichst schnell ein Beschluß über die betreffende Frage herbeigeführt werde (wäre es nur um die Beratung zu tun, so genügte ja eine — stets sofort stattfindende, vgl. § 32 G.O. — „Interpellation"). Und weiter vergegenwärtige man sich, daß der Beschluß des Reichstages — eben abgesehen von Beschlüssen über Geschäftsordnungs-Fragen nur in Gemeinschaft mit einem gleichlautenden Beschlusse des anderen gesetzlichen Faktors, des Bundesrates, rechtlichen Wert hat. Es hat also gar keinen Zweck, einen Initiativantrag (eben abgesehen von den Anträgen auf Abänderung der Geschäftsordnung) sofort, d. h. außer der Reihenfolge zu behandeln, wenn nicht auch der Bundesrat die Erledigung der betreffenden Frage für dringend ansieht (es sei nur als Beispiel an den Antrag Rickert u. Gen., betr. ein Reichs-

Es ist also eine Forderung dahingehend zu erheben: daß Initiativanträge, welche die Abänderung der Geschäftsordnung bezwecken, — aber wohl gemerkt, nur diese Art von Initiativanträgen — so schnell wie nur irgend möglich zur Beratung gebracht werden können. Mit anderen Worten: der Geschäftsordnung muß eine besondere Bestimmung bezüglich der „Anträge auf Abänderung der Geschäftsordnung" eingefügt werden, und zwar eine Bestimmung des Inhaltes, daß derartige Anträge jederzeit im Laufe der Debatte gestellt und sofort zur Beratung gebracht werden dürfen.[1]) Unser Vorschlag geht also dahin, daß es dem Reichstage gestattet sein muß, durch „inzidenter" erfolgenden Mehrheitsbeschluß die Geschäftsordnung abzuändern. Das gleiche Verfahren, welches, wie wir wissen — de lege lata —, für die Ergänzung und Auslegung der Geschäftsordnung besteht, fordern wir — de lege ferenda — auch für die Abänderung der Geschäftsordnung.

Und der Grund für unsere Forderung? — Nur die Verwirklichung unseres Vorschlages würde dem Grundgedanken unserer Geschäftsordnung, dem „autonomen" Moment derselben Rechnung tragen. Der Reichstag, d. h. die Mehrheit desselben, soll — nach dem Grundge-

vereinsgesetz, erinnert, welcher am 17. Mai 1897 — Sten. Ber. IX, 4 S. 588 A u. B — außer der Reihenfolge auf die Tagesordnung gesetzt worden und welcher am 20. Mai 1897 — Sten. Ber. IX, 4 S. 5969 C — auch mit übergroßer Mehrheit angenommen worden ist, dessen sofortige Behandlung aber zwecklos war, weil der Bundesrat eben einen derartigen Antrag nicht — auch heut noch nicht — für erforderlich, geschweige denn für dringlich hält). Und wenn der Bundesrat die Erledigung einer Sache für dringlich hält, dann wird er schon einen diesbezüglichen Antrag einbringen — einen Antrag, für welchen dann ja die Bestimmung des § 35 Abs. 3 G.O. nicht gilt. Man sieht also: eine unterschiedliche Behandlung der „Anträge auf Abänderung der Geschäftsordnung" vor allen anderen Initiativanträgen rechtfertigt sich aus dem Grunde, weil bezüglich der Materie der ersteren der Reichstag allein zuständig ist, während bei der Materie aller anderen Initiativanträge auch ein Beschluß des Bundesrates erforderlich ist, um dem Beschlusse des Reichstages rechtliche Kraft zu gewähren.

[1]) Man glaube nicht etwa, daß ein Verfahren, wie das geforderte, etwas ganz Außergewöhnliches sei und ohne Präzedenzfälle dastehen würde. Im Gegenteil! Schon vor langen Jahren scheint ein derartiges Verfahren in den Parlamenten der Vereinigten Staaten bestanden zu haben. Vgl. Cushing S. 50: „Wenn irgend ein beabsichtigter Antrag oder irgend ein Verfahren infolge des Bestehens einer Regel" („Regel" = „Geschäftsordnungsnorm"), „welche denselben oder dasselbe verhindert, unzulässig ist, so ist es in den Vereinigten Staaten zum festen Gebrauch geworden, die Regel" (d. h. also die Geschäftsordnungsnorm) „aufzuheben oder beiseite zu setzen, um ein Verfahren oder einen Antrag, der gewünscht wird, zuzulassen."

danken unserer Geschäftsordnung — den inneren Geschäftsgang, das Geschäftsverfahren bestimmen. Hiermit steht nun die Tatsache im Widerspruche, daß die Reichstagsmehrheit nach Lage der augenblicklichen Geschäftsordnungsnormen nicht auch jederzeit inzidenter durch Mehrheitsbeschluß die Geschäftsordnung abändern kann. Es ist ein Widerspruch. Denn es wird zurzeit in der Praxis des Reichstages viele Fälle geben, in welchen tatsächlich die Mehrheit nicht mehr das Verfahren bestimmt; in den Fällen nämlich, in denen der Reichstagsmehrheit das in einer Geschäftsordnungsnorm statuierte Verfahren plötzlich nicht mehr genehm ist, in denen sie plötzlich ein dieser Norm entgegengesetztes Verfahren gern einschlagen möchte, aber hierzu nicht imstande ist, da sie die Geschäftsordnung nicht jederzeit sofort nach ihrem Willen umgestalten darf. Man denke an alle Fälle der sog. „Obstruktion". Sie sind alle ein Ausfluß dieser Unstimmigkeit zwischen dem Prinzip, daß die Mehrheit des Reichstages den Geschäftsgang nach ihrem freien Willen bestimmen sollte, und der bedauerlichen Tatsache, daß nach den herrschenden positiven Geschäftsordnungsnormen tatsächlich oft die augenblickliche Minderheit, auf eine ihr günstige Norm gestützt, der augenblicklichen Mehrheit ihren Willen bezüglich des Geschäftsganges vorschreibt.

Gewiß, dieser Widerspruch, diese Unstimmigkeit zwischen dem genannten Prinzip und den betreffenden positiven Geschäftsordnungs-Bestimmungen stellt keinen formell-rechtlichen Verstoß gegen das in der Reichsverfassung zum Ausdruck gekommene „autonome" Moment der Geschäftsordnung dar. Die betreffenden Geschäftsordnungs-Bestimmungen wären ja in diesem Falle als Verstöße gegen die Reichsverfassung ipso jure ungültig. Nein, formell-rechtlich ist es zulässig, daß sich die Mehrheit des Reichstages Schranken für das ihr zustehende Recht — den Gang des Verfahrens zu bestimmen — auferlegt (ähnlich wie sie auch in rechtlich unanfechtbarer Weise dieses ihr zustehende Recht z. B. auf den Präsidenten übertragen kann).[1] Aber de lege ferenda kann meines Erachtens nicht dringend genug gefordert werden, daß der Mehrheit des Reichstages untersagt wird, sich derartige Schranken aufzulegen, daß also der zweifellos bestehende innere Widerspruch zwischen dem Grundgedanken der Geschäftsordnung und den einzelnen positiven Bestimmungen derselben beseitigt wird. Und dieser Forderung vermag eben nur der von uns gemachte Vorschlag gerecht zu werden.

---

[1] Vgl. oben S. 14.

Will man die Notwendigkeit des Bestehens einer Bestimmung wie der gekennzeichneten zur Evidenz bestätigt sehen, so denke man nur an zwei von uns bereits gekennzeichnete Kategorien von Fällen: einmal an jene Fälle,[1]) in welchen die Praxis des Reichstages in rechtlich irriger Weise bisher die Geschäftsordnung auf Grund des Einstimmigkeitswillens aller anwesenden Reichstagsmitglieder übertrat, und zweitens an jene Fälle,[2]) in welchen der deutsche Reichstag den eigentlichen Bestimmungen der Geschäftsordnung unter dem Deckmantel der Auslegung zuwiderhandelt. In beiden Gruppen von Fällen kommt — so will mir scheinen — das instinktive Gefühl der Reichstagsmitglieder für die genannte Unstimmigkeit zum Ausdruck: da es in den betreffenden Fällen die positiven Geschäftsordnungsnormen der Mehrheit nicht an die Hand geben, ein Geschäftsverfahren einzuschlagen, wie es ihr genehm wäre, m. a. W.: da die Mehrheit nicht sofort die ihr unbequeme Geschäftsordnungsnorm abändern kann, darum griff sie zu den beiden bereits früher erwähnten Auswegen, von denen der eine — das Anders-Handeln auf Grund des Einstimmigkeitswillens — rechtlich unhaltbar und fernerhin auch unzweckmäßig[3]) ist, während

---

[1]) Siehe oben S. 47.

[2]) Siehe oben S. 36 ff.

[3]) Man meint vielleicht, statt der von mir de lege ferenda geforderten Bestimmung in der Abänderungsfrage sei zweckmäßiger die Einfügung einer Vorschrift in die Geschäftsordnung dahingehend, daß auf Grund des Einstimmigkeitswillens der Reichstag die G.O. im einzelnen Falle übertreten dürfe, daß also der — wie wir in § 14 u. A. sahen — de lege lata nicht bestehende Zustand de lege ferenda sanktioniert würde. M. E. wäre eine derartige Vorschrift vollkommen unangebracht. Besonders bei dem heutigen Stande der heutigen Geschäftsordnungs-Bestimmungen! Denn nach unseren positiven Geschäftsordnungsnormen und der herrschenden Praxis kann der Reichstag einen Beschluß selbst dann fassen, wenn weniger als die Hälfte seiner Mitglieder anwesend sind; vorausgesetzt ist nur, daß die Beschlußfähigkeit nicht angezweifelt wird. Die Folge dieses Zustandes ist, daß, wenn z. B. nur 10 Reichstagsmitglieder anwesend sind, und wenn selbst alle anderen 387 außerhalb des Hauses befindlichen Abgeordneten anderer Meinung sind als die 10 Anwesenden, diese 10, so sie einig sind, die Geschäftsordnung beliebig übertreten könnten, während hierzu z. B. 350 anwesende Abgeordnete nicht imstande sind, wenn außer ihnen noch ein Abgeordneter anwesend ist, welcher von den 350 dissentiert. Mir will scheinen, daß nach alledem eine Bestimmung, wie die erwähnte, ganz unzweckmäßig wäre. Sie ist es auch dann, wenn stets nur bei Anwesenheit von mehr als 199 Reichstagsmitgliedern ein Beschluß gefaßt werden könnte. Denn ich kann für meinen Teil keinen Grund dafür einsehen, warum es dem Reichstag, wenn z. B. 201 unter sich einige Reichstagsmitglieder anwesend sind, erlaubt sein soll, der Geschäftsordnung zuwiderzuhandeln, während er dazu

der andere — die Übertretung der Geschäftsordnung unter dem Deckmantel der Auslegung — zwar, wie wir sahen, rechtlich als unanfechtbar, aber als moralisch durchaus verwerflich gekennzeichnet werden mußte.

Zweifellos besteht also bezüglich der Abänderungsfrage der Geschäftsordnung de lege lata die geschilderte Mißstimmigkeit zwischen dem Grundgedanken unserer Geschäftsordnung und einzelnen positiven Bestimmungen derselben. De lege ferenda ist daher die Beseitigung dieser Unstimmigkeit zu fordern; was eben, wie gesagt, nur erreicht werden kann dadurch, daß man der Geschäftsordnung eine Bestimmung des Inhalts einfügt: Anträge auf Abänderung der G.O. können zu jeder Zeit der Geschäftslage gestellt und müssen sofort zur Beratung und Beschlußfassung gebracht werden.

§ 19.

Fortsetzung.

Gegen unseren Vorschlag können nun allerdings mannigfache Bedenken geltend gemacht werden.

1. Man wird vielleicht sagen, daß durch die Verwirklichung unserer Forderung der Zweck, welchen, wie wir oben [1]) sahen, das Bestehen einer Geschäftsordnung überhaupt verfolgt, zum guten Teil völlig wieder aufgehoben wird. [2])

Wir sahen nämlich bei Betrachtung des Zweckes der Geschäftsordnung, daß die Geschäftsordnungsnormen gerade aufgestellt werden, um

nicht in der Lage sein soll, wenn 201 Mitglieder anwesend sind, die für die Übertretung der G.O. sind, und außerdem noch ein weiterer Abgeordneter, welcher dagegen ist. — Nebenbei sei gesagt, daß die einschränkende Bemerkung von Perels (der, wie wir oben S. 48 sahen, de lege lata sogar auf dem Standpunkt steht, der Reichstag könne bei Einstimmigkeit des Hauses die Normen der Geschäftsordnung übertreten): „Bei festgestellter Beschlußunfähigkeit kann auch das einstimmige Haus nicht von der Geschäftsordnung dispensieren" (siehe Perels S. 4 Anm. 22) praktisch völlig belanglos ist. Denn wenn z. B. die 10 anwesenden Reichstagsmitglieder darin einig sind, die Geschäftsordnung zu übertreten, dann wird doch niemand von ihnen so einfältig sein, die Beschlußfähigkeit zu bezweifeln.

[1]) Siehe oben S. 2 ff.

[2]) Ähnliches hatte wohl der Abg. Peus am 27. November 1902 im Sinne, als er sagte: „Wenn wir uns wollen auf die schiefe Ebene begeben, daß wir Geschäftsordnungen machen für jeden Fall, daß wir für jeden Spezialfall eine neue Geschäftsordnung aussinnen wollen, dann heben wir alle Geschäftsordnung überhaupt auf." (Sten. Ber. X, 2 S. 6672 D.)

die vielen andernfalls (d. h. im geschäftsordnungslosen Zustande) inzidenter zu fassenden Beschlüsse zu vermeiden, um den Geschäftsgang zu vereinfachen. Und jetzt wollen wir das Geschäftsverfahren gerade wieder erschweren, indem wir den Reichstag jederzeit in die Lage setzen, inzidenter erfolgende Beschlüsse — über Beibehaltung oder Abänderung der Geschäftsordnungs-Bestimmungen — zu fassen? Wie ist unser Vorgehen zu erklären? — Einfach dadurch, daß man sich sagen muß: die Vereinfachung des Geschäftsverfahrens darf nicht auf Kosten des Umstandes geschehen, daß die jeweilige Reichstagsmehrheit gar nicht mehr mit dem eingeschlagenen Geschäftsgange einverstanden ist. Zweck der Geschäftsordnung ist es allerdings, das Geschäftsverfahren zu vereinfachen, aber nicht etwa omni modo zu vereinfachen; sondern Zweck der Geschäftsordnung ist es, das Verfahren unter der Voraussetzung zu vereinfachen, daß dabei stets der Reichstag, d. h. die jeweilige Mehrheit desselben, mit dem eingeschlagenen Verfahren einverstanden ist.

Der Zweckgedanke der Geschäftsordnung muß also stets hinter dem Grundgedanken derselben, d. h. dem autonomen Moment derselben, zurücktreten.

2. Wie nun, wenn eingewendet wird — was von Theoretikern[1]) und Praktikern[2]) oft geschieht —, daß die Abänderung der Geschäftsordnung auf einen einzelnen Fall hin (auf solches führt unsere Forderung ja zweifellos hin, soll sie ja hinführen) bedenklich wäre? Hier ist zu antworten: diese Abänderung auf den einzelnen Fall hin bedeutet keinen Fehler, sondern gerade einen Vorzug. Die jeweilige Reichstagsmehrheit muß eben — so will es das autonome Moment der Geschäfts-

---

[1]) Siehe Laband, Zeitschr. S. 6: „. . . andererseits beruht aber darauf gerade die Bedenklichkeit solcher Beschlüsse" (nämlich: die Geschäftsordnung abzuändern). „Denn die Majorität kann, wenn sie einen konkreten Zweck erreichen will, eine Geschäftsordnung, welche sie bisher selbst als sachgemäß angesehen und unbeanstandet befolgt hat, ad hoc abändern . . ."

[2]) Siehe z. B. die Worte des Abg. Singer vom 12. November 1902: „. . . . . . ich glaube, daß es ein ganz außerordentlich gewagtes Vorgehen ist, seitens der Majorität dieses Hauses die Geschäftsordnung zuzuschneiden auf eine bestimmte Vorlage. Die Geschäftsordnung soll eben gelten für alle Zeiten des parlamentarischen Wirkens, und es ist das gefährlichste, was eine Majorität tun kann, in Zeiten parlamentarischer Erregung die Geschäftsordnung zu ändern und die augenblickliche Majoritätsansicht durchzudrücken." (Sten. Ber. X, 2 S. 6330 C.) Ähnlich der Abg. Richter am 12. November 1902: „Meiner Ansicht nach soll man die Geschäftsordnung nicht ändern im Interesse einer bestimmten Vorlage." (Sten. Ber. X, 2 S. 6325 D.)

ordnung — stets mit dem eingeschlagenen Geschäftsverfahren einverstanden sein. Daher muß, wenn die Mehrheit bezüglich des zu beschreitenden Geschäftsganges in einem einzelnen Falle einmal anderer Ansicht wird, als sie es bisher war — anderer Ansicht also, als die Geschäftsordnung es bisher bestimmte —, die Mehrheit diesem neuen Willen auch sofort Ausdruck geben können: Ihr, der Majorität, Wille soll für das Geschäftsverfahren maßgebend sein. In jedem Fall! Sollte sich also der Wille der Mehrheit ändern (und wenn auch nur für einen einzelnen Fall einmal), dann muß (und sei es auch wieder nur für diesen einzelnen Fall, d. h. um später die Norm sogleich wieder zu ändern) der Geschäftsgang ebenfalls ein anderer werden. Wenn Laband[1]) nun sagt: „die Ordnung des Geschäftsganges kann nicht für den einzelnen Fall erfolgen, sonst schlägt die Ordnung in Willkür, also in Unordnung um . . . .“, so liegt eben in diesen Worten ein völliges Verkennen des Geschäftsordnungsbegriffes. „Ordnung“ ist die Geschäftsordnung insofern, als sie das Geschäftsverfahren ordnet, regelt; „Willkür“ aber gleichzeitig insofern, als in ihr der freie ungehinderte Wille der Mehrheit zum Ausdruck kommt. Ebenso wie der inzidenter gefaßte Geschäftsordnungs-Abänderungsbeschluß beruht also auch jede Geschäftsordnungsnorm auf Willkür, muß auf Willkür, auf dem voraussetzungslosen, völlig freien Mehrheitswillen beruhen. Denn so fordert es das Wesen der Geschäftsordnung: der Reichstag, d. h. die Mehrheit desselben, regelt den Geschäftsgang selbst und frei.

3. Und durch die letzten Ausführungen wird gleichzeitig einem anderen Bedenken,[2]) dem letzten, dem wir entgegentreten wollen, die Spitze gebrochen, demjenigen nämlich, daß nach Einfügung der von uns geforderten Bestimmung in die Geschäftsordnung die Minderheit des Reichstages jederzeit von der Mehrheit majorisiert werden würde, daß der Minderheit alle Rechte bezüglich des einzuschlagenden Geschäfts-

[1]) Laband, Zeitschrift S. 6. Siehe auch eine ähnliche Äußerung des Abg. Schrader am 28. November 1902: „Meine Herren, eine solche Situation zu schaffen, in jedem Augenblick einer Mehrheit die Möglichkeit zu geben, die (Geschäftsordnung) Gesetzgebung nach ihrem Willen zu gestalten, das ist keine Geschäftsordnung mehr, das ist die grimmigste Geschäftsunordnung . . . .“ (Sten. Ber. X, 2 S. 6686 A.)

[2]) Ein derartiges Bedenken kommt, so scheint mir, in den Worten des Abg. Heine vom 12. November 1902 zum Ausdruck: „Wenn Sie sich auf den Standpunkt stellen wollen, daß die Majorität, d. h. der Stärkere, alles tun kann, was er will, dann brauchen wir überhaupt keine Geschäftsordnung, dann ist das Hausrecht der Majorität proklamiert.“ (Sten. Ber. X, 2 S. 6327 B.)

verfahrens genommen sein würden (ein derartiges Bedenken gründet sich auf die schon oben von uns als irrig gekennzeichnete Vorstellung, daß die Geschäftsordnung den Schutz der Minderheit bezwecke, daß also durch die Geschäftsordnung die Minderheit geschützt werden müsse).

Hier ist zu antworten: gerade das *soll* ja unsere geforderte Bestimmung bewirken. Der Grundgedanke unserer Geschäftsordnung fordert es, daß bezüglich des Geschäftsganges die Mehrheit des Reichstages der Minderheit ihren — der Mehrheit — Willen diktiert. Die Minderheit hat keinerlei Anspruch auf Rechte, auf Schutz. Wenn ihr einmal von der Mehrheit irgend ein Recht eingeräumt wird, so dankt sie dies dem freien Willen dieser Mehrheit. Und daher muß die Mehrheit auch in der Lage sein, der Minderheit das gewährte Recht jederzeit wieder nehmen zu können. Selbständige, freie Rechte hat nur die Mehrheit: *ihr* Wille, *ihr* Tun ist Recht.

Schlußbetrachtung.

Unseren in den einzelnen Kapiteln gemachten Ausführungen de lege lata ist nichts hinzuzufügen. Auch die Darlegung de lege ferenda bezüglich der Ergänzung und Auslegung der Geschäftsordnung erfordern kein weiteres Nachwort. Nur an unsere letzten Erörterungen, an unseren in der Frage der Abänderung der Geschäftsordnung — de lege ferenda — gemachten Vorschlag sei noch eine kurze Nachbemerkung angeschlossen.

Ohne Zweifel wird unser Vorschlag bezüglich der Abänderungsfrage um deswillen nicht jedermann befriedigen, weil das schrankenlose Herrschen der Mehrheit des Reichstages über die Minderheit desselben — hierzu führt ja unser Vorschlag — nicht in allen Fällen für durchaus wünschenswert erscheinen wird. Manch einer wird vielleicht sagen: unser Vorschlag bedeutet eine Überspannung des Majoritätsprinzips (auf welchem im Grunde der ganze Parlamentarismus beruht).

Hält man diese Überspannung aber wirklich für einen Fehler, dann darf man eben nicht übersehen, an welcher Stelle die eigentliche Wurzel dieses Fehlers zu suchen ist. Hält man unseren Vorschlag um deswillen für einen Fehler, weil er das Majoritätsprinzip bis zum äußersten und ohne Schranken zur Geltung bringt, so darf eben dem Reichstage (d. h. also der Majorität desselben) überhaupt nicht das Recht eingeräumt werden, sich die Geschäftsordnung selbst aufzustellen, nach freiem Belieben den Geschäftsgang zu regeln. Denn schon bei der Aufstellung der Geschäftsordnung hat es ja der Reichstag in der Hand, das zu erreichen, woran man ihn auf der anderen Seite — durch das Verbot, die Geschäftsordnung jederzeit sofort nach Belieben zu ändern — hindern will: seinem unbeschränkten Willen bezüglich des Geschäftsganges Ausdruck zu geben und der Minderheit keinerlei Schutz, keinerlei Recht zu gewähren. Nein, man muß folgerichtig zu Werke gehen: Entweder man gesteht der Reichstagsmehrheit das Recht, sich selbst das Geschäftsverfahren nach Gutdünken zu bestimmen, zu —, dann muß man ihr konsequenterweise auch das Recht zubilligen, die Geschäftsordnung jederzeit nach Belieben abändern zu können. Oder man sieht das schrankenlose Herrschen der Mehrheit für unzweckmäßig an —, dann

darf man der Mehrheit eben auch überhaupt nicht das Recht gewähren, ursprünglich den Geschäftsgang selbst bestimmen zu können, dann muß das Verfahren des Reichstages geregelt werden im Wege der Gesetzgebung, die sorgsam abwägt, welche Rechte, welcher Schutz der Minderheit zweckmäßigerweise einzuräumen, welche Rechte ihr zu versagen sind.

Doch, wie dem auch sei, ob das Bestehen einer „autonomen“ Geschäftsordnung einen Vorzug oder einen Fehler bedeutet, diese Frage kümmert uns jetzt nicht. Gingen doch die Ausführungen unserer Abhandlung von dem heute gegebenen Rechtszustande — dem Bestehen des Art. 27 der Reichsverfassung — aus. Es war die Voraussetzung unserer Ausführungen, daß die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages eine „autonome“ ist. Ob das Bestehen dieser Voraussetzung selbst nun erst einer Prüfung auf seine Zweckmäßigkeit hin bedarf, ist eine Frage, die auf einem anderen Blatte steht.